

**PROYECTOS CIUDADANOS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
PROCEDAS COMO ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO DE LA
CULTURA POLÍTICO-AMBIENTAL
ESTUDIO DE CASO SANTUARIO/RISARALDA**

CARLOS IGNACIO JIMENEZ MONTOYA

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
MAESTRIA EN CIENCIAS AMBIENTALES
2013**

**PROYECTOS CIUDADANOS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL
PROCEDAS COMO ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO DE LA
CULTURA POLÍTICO-AMBIENTAL
ESTUDIO DE CASO SANTUARIO/RISARALDA**

CARLOS IGNACIO JIMENEZ MONTOYA

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de
Magister en Ciencias Ambientales**

Orientado por

SAMUEL GUZMÁN LÓPEZ

**Facultad de Ciencias Ambientales/Departamento de Ciencia
Administrativas/Programa Administración del Medio Ambiente**

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES
MAESTRIA EN CIENCIAS AMBIENTALES
2013**

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	10
1. PREGUNTA.....	12
1.1. Pregunta.....	12
1.2. Problema hipotético.....	12
1.3. Árbol de problema.....	12
2. JUSTIFICACIÓN.....	13
3. OBJETIVOS.....	18
3.1. General:.....	18
3.2. Específicos:.....	18
5. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.....	18
5.1. Ciudadanía.....	24
5.2. Participación.....	25
5.3. Mecanismos de Participación.....	26
5.4. La cultura política y la participación.....	29
6. ESTADO DEL ARTE.....	57
6.1. Estudios previos.....	57
7. METODOLOGÍA.....	61
7.1. Diseño de investigación.....	61
7.2. Población y universo.....	62
7.3. Técnicas e instrumentos.....	62
7.4. Modelo de Análisis.....	63
8. RESULTADOS.....	66
9. CRONOGRAMA.....	¡Error! Marcador no definido.
10. RECURSOS.....	¡Error! Marcador no definido.
11. CONCLUSIONES.....	107
11. BIBLIOGRAFÍA.....	110

Listado de Tablas

Tabla 1 Datos del Municipio de Santuario.	14
Tabla 2 Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia.	27
Tabla 3 Otras Formas de participación.....	28
Tabla 4 El marco del ciclo de política: actividades y actores principales	55
Tabla 5 Ponderación y calificación de las actividades relacionadas con la participación ciudadana.	78
Tabla 6 Evaluación por acciones aisladas	80
Tabla 7 Referentes normativos de la participación política en temas ambientales	85
Tabla 8 Análisis comparativo de la colisión.....	97
Tabla 9 Análisis comparativo Red en Malla	100
Tabla 10 Fases y etapas que conforman la metodología planteada.....	102
Tabla 11 categoría según metodología TAI	103

Listado de Ilustraciones

Ilustración 1 El sistema Económico y su relación con el Sistema Natural.....	35
Ilustración 2 El sistema Social y su relación con el Sistema Natural.....	36
Ilustración 3 Modelo Piramidal de la Sostenibilidad.....	37
Ilustración 4 El Prisma de la Sostenibilidad	38
Ilustración 5 Triple dimensión de la sostenibilidad.....	40
Ilustración 6 Sostenibilidad Pentameral	42
Ilustración 7 La Ciudad como Sistema.....	46
Ilustración 8 Ciclo de una política publico.....	54
Ilustración 9 Formas de vinculación de la participación ciudadana.....	93
Ilustración 10 Grafico que representa la interacción entre ciudadano y los momentos de la política	94
Ilustración 11 Acciones con propósito	99
Ilustración 12 Grafico misional de la RED.	104

Listado de Graficas

Gráfico 1 Ambiente	19
Gráfico 2 Mecanismos de participación que conoce la población del municipio en área rural y urbana.....	67
Gráfico 3 Inclusión de actividades educativas en temas político-ambientales en el municipio.....	68
Gráfico 4 Socialización de información	69
Gráfico 5 Mecanismos de participación ciudadana se han hecho visibles con mayor frecuencia en el municipio.....	70

Gráfico 6 Actividades educativas y participativas entorno a la institucionalidad ambiental	71
Gráfico 7 Fomento a la educación ambiental referida a temas políticos y de participación ciudadana	72
Gráfico 8 Institucionalidad de las actividades educativas	73
Gráfico 9 Proyección en el tiempo de las actividades	74
Gráfico 10 Sostenibilidad de las acciones realizadas	75
Gráfico 11 Caracterización de actores involucrados.	77
Gráfico 12 Evaluación del conocimiento de los espacios y mecanismos de participación del municipio en política ambiental	79
Gráfico 13 Comparativo entre acciones aisladas Vs acciones complementarias.	81
Gráfico 14 Calificación de los mecanismos de participación.....	82
Gráfico 15 Modelo simulado.....	83
Gráfico 16 Estructura de la red de gestión social propuesta.....	106

Listado de Anexos

Anexo 1	114
Anexo 2	116
Anexo 3	121
Anexos 4 y 5	124

NOTA ACEPTACIÓN

Firma jurado

Firma jurado

Firma director

DEDICATORIA

A Dios, por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida. A Sandra, Nicolás e Isabella que me han enseñado a valorar cada día.

Cuando la gente no aprende a manejar las herramientas del juicio y únicamente sigue sus esperanzas, están sembradas las semillas de la manipulación política; la cual pertenecen ser redención y promete demasiado. Por eso la educación debe ser el pilar que permita transformar al hombre, para que este inmerso en un dialogo de saberes se empodere de su propio destino y alcance su realización.

Stephen Jay Gould

RESUMEN

En momentos como el actual, donde se requieren cambios y acciones a todos los niveles, es necesario empoderar a las comunidades a través de la Educación Ambiental para fomentar su participación en lo local, municipal y/o regional, propiciando y diseñando estrategias propias de crecimiento que permitan un verdadero desarrollo sostenible¹.

Augusto Angel Maya propone una mirada ambiental participativa y solidaria, enmarcada en estrategias de desarrollo sustentable. En marco del presente trabajo, se entenderá por ambiente “un sistema complejo que demanda la articulación de diferentes ciencias y la amalgama de diversos saberes para conducir un proceso de gestión ambiental democrático y sustentable”. Es necesario reconocer el aporte de Ángel Maya en éste mismo sentido de reivindicación de la cultura como elemento determinante de la sostenibilidad y regulador de la relación hombre – naturaleza

En este sentido, los PROCEDAS, son necesarios como apuesta estratégica vinculante que permite a los diferentes actores claves del municipio de Santuario/Risaralda empoderarse de la cultura política y adquirir así una comprensión sistémica de la complejidad ambiental, con el ánimo de fomentar la participación conjunta y diseñar sus futuros posibles y deseables.

Estos PROCEDAS, que a lo largo del presente texto se transformaran en la Red de Gestión Social – **RGS**, no requieren de enormes capitales, ni de grandes infraestructuras, puesto que se presentan como procesos integradores que se puede llevar a cabo en pequeños espacios; aglutinando diversos actores sociales, quienes hoy aprenden, y mañana se transforman en dinamizadores ambientales, que fomentarán la participación y el trabajo con un fuerte

diálogo de saberes.

Este es el único modo posible de atenuar los efectos de los problemas ambientales que hasta hace unos años parecían preocupaciones de pocos, y que en estos tiempos se están

¹ Los términos desarrollo sostenible, se aplica al desarrollo socioeconómico, y su definición se formalizó por primera vez en el documento conocido como *Informe Brundtland* (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992). Es a partir de este informe cuando se acotó el término inglés *sustainable development*, y de ahí mismo nació la confusión entre si existe o no diferencia alguna entre los términos *desarrollo sostenible* y *desarrollo sustentable*. A partir de la década de 1970, los científicos empezaron a darse cuenta de que muchas de sus acciones producían un gran impacto sobre la naturaleza, por lo que algunos especialistas señalaron la evidente pérdida de la biodiversidad y elaboraron teorías para explicar la vulnerabilidad de los sistemas naturales (Boullón, 2006:20). La única diferencia que existe entre *desarrollo sostenible* y *desarrollo sustentable* es que el desarrollo sustentable es el proceso por el cual se preserva, conserva y protege solo los Recursos Naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras sin tomar en cuenta las necesidades sociales, políticas ni culturales del ser humano al cual trata de llegar el desarrollo sostenible que es el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras.

manifestando con tal contundencia en las sociedades, que demuestran la necesidad de acciones urgentes donde los actores sociales se encuentren fortalecidos y preparados para mitigarlos y abordarlos desde lo participativo y solidario, desde una mirada ambiental.

ABSTRAC

In times like the present, which need changes and actions at all levels, it is necessary to empower communities through environmental education to encourage their participation in local, municipal and / or regional level, promoting and designing own growth strategies for a genuine sustainable development.

In this regard, you PROCEDAS, are needed as strategic commitment binding that allows different stakeholders of the municipality of Santuario / Risaralda empower the political culture and to acquire an understanding systemic environmental complexity, with the aim of encouraging mutual participation and designing their future possible and desirable.

These you PROCEDAS, that throughout this text is transformed into Social Management Network - RGS do not need huge capital or major infrastructure, as it is presented as integrative processes that can take place in small spaces, bringing together social actors who learn today and tomorrow become environmental facilitators that encourage participation and work with a strong knowledge dialogue.

This is the only possible way to mitigate the effects of environmental problems that until recently seemed few concerns, and that these days are manifesting with such forcefulness in societies that demonstrate the need for urgent action where social actors are strengthened and prepared to mitigate and address from the participatory and supportive, from an environmental.

INTRODUCCIÓN.

La sociedad se encuentra actualmente envuelta en un análisis y discusión política de profundas proyecciones. Una cuestión sobre la cual existe consenso es la necesidad de replantear los esquemas democráticos y los modelos de desarrollo existentes. Hoy se postula que la problemática ambiental se encuentra ubicada, necesariamente, entre los elementos relevantes que configuran o debieran configurar dicho análisis y discusión.

Uno de los elementos que apoyan esta afirmación está dado por el hecho que los cambios de paradigma se harán en medio de las exigencias que plantea salir de la actual crisis que afrontan los municipios y el país. (Sunkel, 1980)

“Una gestión ineficaz que signifique el menosprecio y desconocimiento del ambiente como sistema conducirá inevitablemente a magnificar los conflictos que caracterizarán al actual modelo de desarrollo”
(Sunkel, 1995)

En este sentido, los municipios² son espacios de formación y todos sus habitantes son agentes educativos en la medida en que se relacionan los unos con los otros y es en estas relaciones cuando se transmiten valores y actitudes. El municipio pasa, de esta manera, a convertirse en el lugar idóneo para trabajar desde una nueva perspectiva que responda a las demandas educativas no formales de una sociedad en profunda transformación. La educación no formal tiene que facilitar que los ciudadanos

aprendan a vivir juntos y el municipio tiene que transformarse de un simple escenario de intervención, a un agente educativo que incide activamente en la formación político-ambiental de sus ciudadanos.

Entono a lo anterior, surge la necesidad de generar lineamientos estratégicos para la consolidación de los PROCEDAS como mecanismo de articulación entre las diferentes formas de participación social para el empoderamiento de la cultura político ambiental en el municipio de Santuario / Risaralda. De esta manera se podrá propiciar la inclusión activa y comprometida de la comunidad educativa entorno a la búsqueda concertada de respuestas que propendan por la solución a problemáticas ambientales reales y sentidas.

² Hoy más que nunca la ciudad y/o municipio, grande o pequeño, dispone de incontables posibilidades educadoras. De una forma u otra, presentan elementos importantes para una formación integral: son un sistema complejo y a la vez agente educativo permanente, plural y poliédrico, capaz de contrarrestar los factores deseducativos.

La ciudad y/o municipios educadores tienen personalidad propia, integrada en el país donde se ubica. Su identidad es, por tanto, interdependiente con la del territorio del que forma parte. Es, también, un espacio que se relaciona con su entorno; con otros núcleos urbanos de su territorio y ciudades. Su objetivo constante será aprender, intercambiar, compartir y, por lo tanto, enriquecer la vida de sus habitantes.

La ciudad y/o municipios educadores han de ejercitar y desarrollar esta función paralelamente a las tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios), con la mira puesta en la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes. Atenderá prioritariamente a los niños y jóvenes, pero con voluntad decidida de incorporación de personas de todas las edades a la formación a lo largo de la vida.

http://www.bcn.es/edcities/aice/estatiques/espanyol/sec_charter.html

Por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivo construir una estrategia para el empoderamiento de la cultura político-ambiental, partiendo de la comprensión y el análisis no solo de aspectos relacionados con la formación en política, sino de los mecanismos y espacios de participación que la comunidad apropia, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible, mejorando así su calidad de vida.

Posteriormente, se analiza la luz de la legislación Colombiana, la pertinencia o no de articular los PROCEDAS y otras formas de participación social, con el fin de generar espacios de actuación vinculantes entorno a la temática ambiental. No se pretende llegar a una respuesta absoluta, sino que se busca entregar algunos elementos que permitan al profundizar en el tema y obtener otras posibles rutas de actuación.

Finalmente se presenta una propuesta de lineamiento metodológico que permite consolidar una red de gestión social, con estructura de maya, a fin de articular actores institucionales, gremiales, y comunitarios entorno a la gestión ambiental, el empoderamiento de la cultura política y así propender por el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad Santuareña.

1. PREGUNTA.

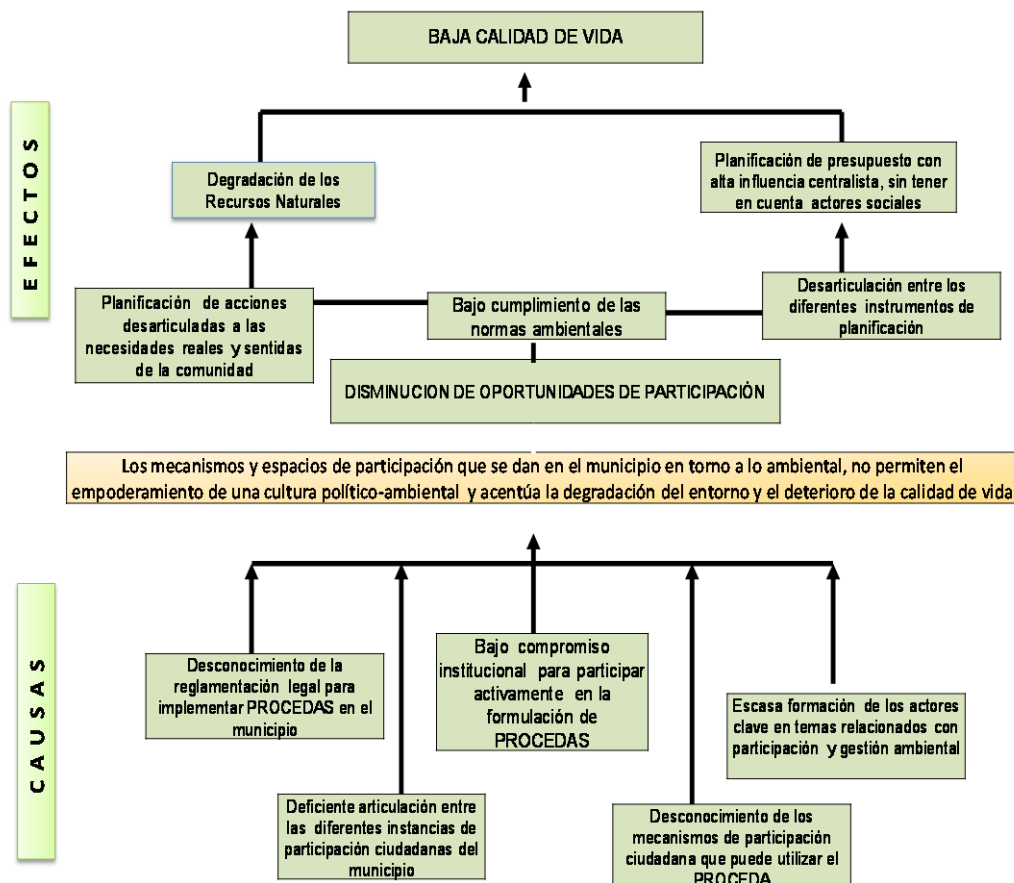
1.1. Pregunta

¿Puede, la Educación Ambiental desde los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental PROCEDAS como estrategias de actuación ciudadana servir como estrategia vinculante para el empoderamiento de la cultura político-ambiental en los municipios Colombianos?

1.2. Problema hipotético.

Los mecanismos y espacios de participación que se dan en el municipio en torno a lo ambiental, no permiten el empoderamiento de una cultura político-ambiental y acentúa la degradación del entorno y el deterioro de la calidad de vida.

1.3. Árbol de problema

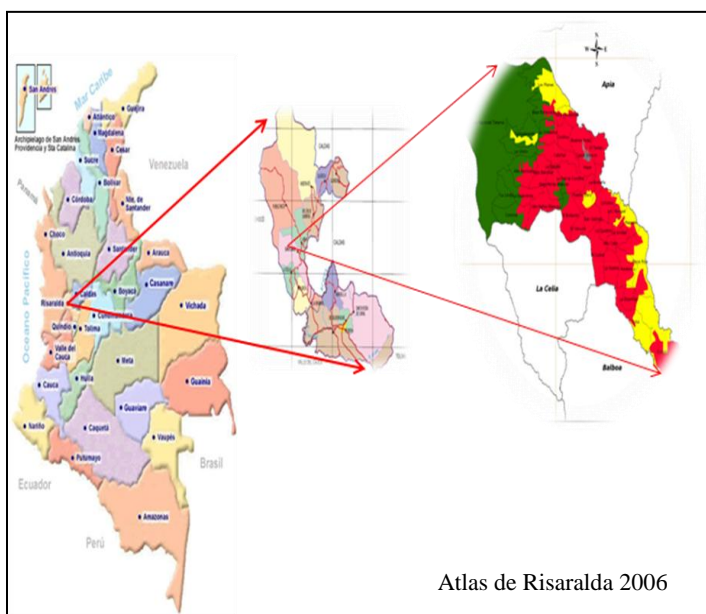


2. JUSTIFICACIÓN.

El proceso de interacción hombre-naturaleza (Maya, 1995) comenzó cuando el ser humano emergió sobre la tierra y tuvo que adaptarse, utilizar y transformar las condiciones que le ofrecía el medio ambiente. Para satisfacer las necesidades de alimento, techo, abrigo y demás, el hombre ha venido transformando el paisaje natural mediante la práctica de actividades económicas para explotar y transformar la naturaleza; este proceso ha dado como resultado alteraciones desmedidas en la naturaleza ocasionando consecuencias irreparables en los ecosistemas.

“Desde hace un tiempo para acá, se pensaba que los recursos naturales renovables tenían carácter de abundantes e inagotables, hoy en día los mismos adquieren una condición de escasos y agotables.”
(Folleco, 2007)

Durante los últimos veinte años, en Colombia³ la calidad del ambiente se ha deteriorado a tasas que no tienen precedentes, lo que ha llevado a la crisis ambiental. Crisis que se caracteriza por una alta tasa de deforestación, ocupación de áreas protegidas, alteraciones de los ecosistemas naturales reguladores del recurso (páramos y humedales), pérdida de biodiversidad, deterioro de los suelos, contaminación hídrica y contaminación atmosférica.



El país es rico en recursos hídricos pero estos se manejan de manera inadecuada. De los municipios del país, menos del 5% tratan las aguas residuales. Diariamente se descargan al entorno natural cerca de cuatro y medio millones de metros cúbicos de aguas residuales. El desarrollo urbano no tiene control efectivo. No existen programas eficientes de control y prevención de la contaminación, lo que genera un déficit de agua en el 14% del territorio nacional; se han degradado ecosistemas acuáticos como la bahía de

Cartagena, se han deteriorado ríos importantes (Bogotá, Cali, Otún, de Oro, entre otros), se ha reducido la cantidad y variedad de peces, y se han alterado ecosistemas importantes como la ciénaga Grande de Santa Marta, el complejo cenagoso de Zapatosa y Teca, la ciénaga de la Virgen, el lago de Tota y la laguna de la Cocha y Fúneque, entre otros.

Santuario, municipio que está ubicado a 64 km de la capital departamental en la región centro occidente del Departamento de Risaralda, en la ladera oriental de la Cordillera Occidental, limita con los Municipios de Pueblo Rico, Apia, La Celia y Balboa y los

³ Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente República de Colombia Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Instituto de Investigación de Recursos Biológicos. 2009. “Alexander Von Humboldt”.

Departamentos Valle del Cauca y Caldas. Cuenta con una población superior a los 15.000 habitantes y en su territorio se encuentra parte del Parque Nacional Natural Tatamá y el Parque Municipal Natural Planes de San Rafael, por esta razón se le conoce como "La Perla de Tatamá".

La Contraloría General de Risaralda, en su informe ambiental 2007- 2008, expresa respecto de la gestión ambiental local que "...El municipio posee un categoría 6 para el 2007, según ley 617/2000⁴ y si bien existen carencias, en términos generales la gestión ambiental municipal posee una importante dinámica, lo que ha valido notables ejecutorias". Al respecto la siguiente tabla ilustra en términos porcentuales este aspecto, toda vez que se establecen comparaciones entre extensión territorial y densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas entre otros.

Tabla 1 Datos del Municipio de Santuario.

Extensión del municipio en Km ²	Población conciliada CENSO 2005	Densidad demográfica Hab/Km ²	Habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas	Personas (expulsadas desplazamiento 2008)	Personas (recibidas 2008)
226	15.420	68.64	23.59	95	20

Fuente: Agenda Ambiental del municipio.2008.

Santuario presenta un gran avance en el tema de la gestión ambiental municipal, en primer lugar gracias a la aprobación del acuerdo municipal No.12 de Noviembre 27 de 2006, que implementa el Sistema de Gestión Ambiental Municipal SIGAM.

Sin embargo, en el municipio, los sistemas de alcantarillado existentes, sean urbanos o rurales, acusan deficiencias en las redes, causadas por su antigüedad y falta de mantenimiento, manifestadas en roturas y filtraciones que lubrican los suelos y agudizan deslizamientos en varias zonas del municipio. Existen además sectores urbanos (Plan de vivienda Los Libertadores, Los Motoristas) que, pese a estar habitados y contenidos dentro del perímetro urbano, no tienen redes de acueducto y alcantarillado.

De acuerdo con la base de datos del SISBEN, la cobertura de servicios públicos en el área urbana es la siguiente: 99.16% de energía eléctrica, 99.34% de acueducto, 99.16% de alcantarillado y 98.56% de recolección de basuras. Promediando estas cifras se obtiene una cobertura urbana de servicios públicos del 99.05%. A nivel rural las coberturas son menores: 98.24% de energía eléctrica, 49.79% de acueducto, 42.24% de alcantarillado y 11.95% de recolección de basuras. La cobertura promedio rural de servicios públicos es del 50.55%.

En la zona rural es muy bajo el porcentaje de viviendas que poseen sistemas de tratamiento de aguas residuales (pozos sépticos), aunque los pocos que existen sólo tratan las aguas de uso doméstico y excluyen las provenientes del beneficio del café u otras actividades agropecuarias.

⁴ Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

El Municipio de Santuario no posee un lugar para la disposición final de los residuos sólidos. En el año 1998 se cerró el botadero a cielo abierto ubicado en el sitio conocido como Cañada Honda, el cual causaba un gran daño ambiental. Desde entonces, estos residuos se vierten a rellenos sanitarios de otros municipios (La Virginia, Pereira, Cartago, Manizales), provocando una distorsión en la prestación del servicio de aseo y un exagerado incremento de los costos, que cubre a pérdida la Empresa de Servicios Públicos de Santuario.

Los Sistemas de Gestión Ambiental Municipal, en el departamento de Risaralda, son vistos por la autoridad ambiental (CARDER) (desde la premisa del Desarrollo Humano Sostenible Participativo), como espacios en los cuales sea posible la planificación y decisión del desarrollo espacial territorial, por medio de estrategias de apoyo y coordinación, cooperación y acompañamiento, que se definen en conjunto con los diferentes actores involucrados en la gestión ambiental en los municipios (sector público, sector productivo, la sociedad civil, la autoridad ambiental y los entes de control). (Gomez, 2009)

A pesar de que en el municipio existen algunas instancias de participación ciudadanas tales como: Consejo Territorial de Planeación, Consejo Municipal de Cultura, Consejo Municipal de Juventud, Consejo Municipal Ambiental, Agremiaciones y Asociaciones y Veedurías, no se aprecia claridad frente a temas tales como la organización comunitaria y generación de información ambiental respecto del actuar de cada una, esto se evidencia en la página web del municipio:

<http://santuario-risaralda.gov.co/participacion.shtml?apc=Pixx-1-&s=P&m=p>

Para abordar el tema relacionado con “*Proyectos ciudadanos de educación ambiental PROCEDAS como estrategia vinculante para el empoderamiento de la cultura político-ambiental*”, se hace necesario analizar temas tales como: participación ciudadana, mecanismos de participación, estrategias asociativas municipales, proyectos ciudadanos de educación

ambiental y política pública entre otros ya que estos son el campo de actuación cotidiano, sobre el cual debe trabajar la gestión ambiental para el desarrollo sostenible

Por lo anterior, ya desde 1991, Colombia ha venido desarrollando una propuesta nacional de educación ambiental, cuyos esfuerzos fundamentales han estado orientados a la inclusión de la temática en el sector ambiental. Desde esta perspectiva, surge la necesidad de abordar el tema de los proyectos ciudadanos de educación ambiental PROCEDAS⁵, como herramienta de participación ciudadana que posibilita la Construcción de una Cultura

“La utopía supone una crítica del orden existente, siendo su finalidad cuestionarlo a través del proyecto alternativo que propone...proyecto critico utópico cuyos dos ingredientes básicos son el espacio y el tiempo, es decir, un territorio donde fundarse y una historia con un pasado a recuperar o un futuro donde proyectarse” (Prebisch, 1967)

⁵ Proyecto que ha sido reglamentado en Colombia por la Ley general de educación 115/94 y los decretos reglamentarios 1860 y 1743. Tiene como fundamento dinamizar las acciones de la sociedad civil respecto de la inclusión de la educación ambiental en sus actuaciones cotidianas con el fin de incidir directamente en la búsqueda de soluciones reales y contextualizadas a los problemas ambientales, mejorando así la calidad de vida.

Ciudadana y la Apropiación de las Políticas públicas. Así entonces educación ambiental para la ciudadanía; debe integrar Fundamentos de Democracia, Resolución de Conflictos, Derechos Humanos y Proyecto Ciudadano.

El PROCEDA, entonces es un proyecto⁶ que busca resaltar la importancia de la participación directa de la ciudadanía en la búsqueda de respuestas a las situaciones problemáticas que se presentan en las comunidades sobre las cuales el Estado tiene alguna responsabilidad. Pretende, por un lado, conocer a profundidad tales problemáticas que aquejan cotidianamente a la población y, por el otro, aprender a identificar las instancias del gobierno que se encargan de intervenir en estas situaciones y a exigir efectiva y apropiadamente una respuesta.

Para alcanzar objetivos propuestos, se plantea la necesidad de formar ciudadanos interesados y participativos en el sistema político para generar una democracia que responda y sea también responsable. (Henstchel, 2008)

“La cultura política “es el conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que dan orden y sentido a un proceso político y que provee los supuestos y las reglas implícitas que gobiernan el comportamiento en un sistema político” (Pye, 1996)

La “Conciencia política es una característica que se desarrolla con la inserción del ser humano en su entorno y en el ambiente social y, de esa forma, no es algo que surge de los factores genéticos”. En ese sentido, el interés y la participación en la vida pública por parte de la sociedad, depende del grado de predisposición de la sociedad en lo que se refiere a la transformación de sus ciudadanos en miembros activos de la comunidad. Añade Hentschel (op. cit.) el “*homo politicus no nace, se forma*”. Se trata, en último análisis, de empoderar una cultura político-ambiental, la cual debe actuar como facilitadora de la cooperación entre los ciudadanos de una comunidad por medio de la confianza, de la educación y de las relaciones de involucramiento cívico, de acuerdo con Putnam (Putnam, 2000)

Finalmente y según el maestro Zuleta “la educación actual está concebida para que el individuo rinda cuentas sobre resultados del saber y no para que acceda a pensar en los procesos que condujeron a ese saber o a los resultados de ese saber”⁷, podemos precisar, que las políticas educativas del sistema educativo latino, no están direccionadas a la formación de la autonomía del individuo y la formación humanista que dirija el desarrollo de la autonomía y de la libertad desde una postura ética y como sujeto que se apropia de una cultura política, en otras palabras una real formación de la persona ya que al sistema le interesa formar una persona como él mismo lo necesita, de ahí relación directa,

⁶ Los PROCEDA (Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental), son una de las herramientas establecidas por la Política nacional ambiental y la Política nacional de educación ambiental, para el sector no formal e informal. Conforme a la Ley general de educación, son "Proyectos Ambientales Ciudadanos llevados a cabo por grupos y organizaciones de la sociedad civil, con el ánimo de contribuir en la resolución conjunta de problemas ambientales locales" (Ambiente, 2000)

⁷ Zuleta, Estanislao. Educación y Democracia, un campo de combate. Corporación Tercer Milenio. Bogotá. 1995. Pág. 26- 34

educación y cultura, requiere adecuarse y no promocionar sujetos que reflexionen y critiquen sino que se adapten y porque no, que obedezcan.

En este orden de ideas, los modelos de desarrollo se han caracterizado por una excesiva concentración de la riqueza y del poder generando deterioro del ambiente, segregación social y espacial, deterioro de la convivencia social y la privatización de los bienes comunes y del espacio público.

Por esto y retomando a Boaventura de Souza (2004), a través de su Contrato social y el derecho a la ciudad⁸, en el cuál plantea la importancia de proporcionar nuevos elementos sociales, jurídicos y económicos que fortalecen la existencia de nuevos derechos emergentes que se derivan del derecho a la ciudad. En este sentido cabe resaltar con especial importancia lo siguiente: a) preservar la memoria y la identidad cultural, b) el disfrute y preservación de los recursos naturales, c) la herencia histórica y cultural, d) el derecho de todos a encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, e) la función social de la ciudad garantiza a sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece el bienestar de todos y todas, en armonía con la naturaleza y f) prevalece el interés social y cultural colectivo.

Debido a los argumentos anteriores, surge la inquietud de formular lineamientos estratégicos a propósito de los *Proyectos ciudadanos de educación ambiental PROCEDAS*, con el fin de consolidarlos como estrategia vinculante que permita el empoderamiento de la cultura político-ambiental”

⁸ La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Aprobada y discutida en distintos foros internacionales (Quito, 2004; Mumbai, 2004; Barcelona, 2004; Porto Alegre, 2005; Vancouver, 2006; Martinica, 2006)

3. OBJETIVOS.

3.1. General:

Construir una estrategia para el Empoderamiento de la Cultura Político-Ambiental, en el municipio de Santuario / Risaralda.

3.2. Específicos:

1. Medir el nivel de formación de los actores institucionales y comunitarios en temas relacionados con política ambiental de la población Santuareña, relacionando como se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales.
2. Analizar a la luz de la política y legislación nacional en materia Ambiental, la viabilidad de articulación de los Procedas, como procesos vinculantes para la gestión ambiental.
3. Formular una propuesta que aporte lineamientos estratégicos para la implementación de los PROCEDAS como mecanismo de articulación entre las diferentes formas de participación social para el empoderamiento de la cultura político ambiental en el municipio.

5. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

El ambiente entonces aparece como expresión de los diferentes órdenes de lo real que han sido externalizados (negados) y de los saberes subyugados (Foucault, 1980) por el desarrollo de las ciencias modernas. El ambiente no es pues el medio que circunda a las especies, y a las poblaciones biológicas: es una categoría sociológica (y no biológica) relativa a una racionalidad social configurada por comportamientos, valores y saberes, así como por nuevos potenciales productivos .

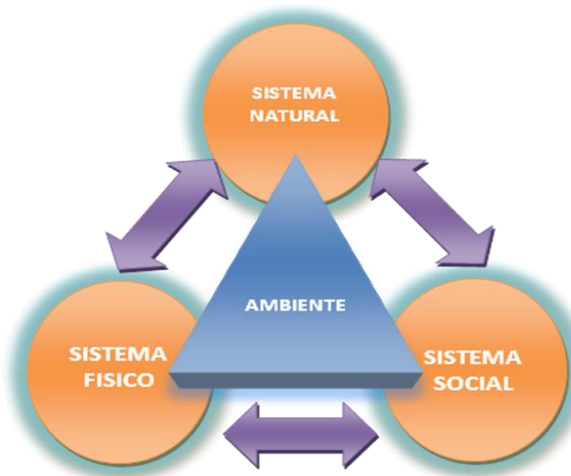
Daniel Vidart en su texto Filosofía Ambiental (1986) anota en su primer capítulo titulado: Para una epistemología del ambiente, la profusa cantidad de acepciones que tratan de definir el vocablo ambiente. En su significado original aportado por Etienne Geoffroy Saint Hilaire, anatomista francés, el medio ambiente denotaba el medio exterior, aquellos factores naturales, preponderantemente los factores abióticos, que determinan la evolución de los organismos y con los cuales éstos durante el transcurso de su vida se relacionan. Cabe resaltar que la expresión “medio” que encabeza el concepto “medio ambiente” fue extrapolado de la física a la biología ha retomado por Lamarck de la mecánica newtoniana el “medio” designaba un fluido intermediario entre dos cuerpos.

La palabra ambiente deriva del latín ambire que quiere decir “ir alrededor”, implicaría designar el ambiente tanto como ir alrededor de algo como el centro de un lugar. El ambiente así entendido, reproduce por lo menos dos de los rasgos que caracterizan el

medio: la relación topológica entre un objeto o un ser en derredor referencial y el ser para, o sea lo disponible y utilizable del contorno.

De tal manera medio y ambiente se superponen, se repiten, conforman una pareja tautológica. Se impone, en consecuencia, el divorcio de estos términos reiterativos para quedarnos solamente con la voz ambiente y analizarla a la luz de lo que efectivamente significa o queremos que signifique .

Gráfico 1 Ambiente



De esta manera, en América Latina se ha venido construyendo un concepto de ambiente, entendido como el potencial productivo que emerge de la integración sinérgica de procesos ecológicos, culturales y tecnológicos. En marco del presente trabajo, se entenderá por ambiente *“un sistema complejo que demanda la articulación de diferentes ciencias y la amalgama de diversos saberes para conducir un proceso de gestión ambiental democrático y sostenible”*.

Entendido entonces el ambiente como sistema , podemos plantear que los evidentes desequilibrios de relación generados entre los subsistemas económicos, biofísicos y sociales, son los que dinamizan de manera particular las problemáticas ambientales, que a su vez se reflejan por medio de los problemas ambientales puntuales: disminución de la calidad y cantidad del agua, deforestación, pérdida de biodiversidad, cambio climático, violencia, empobrecimiento, entre otros. En este sentido, las preguntas que hoy se plantean, no son distintas de las que en estos momentos recorren el mundo y no tendría por qué ser de otra manera. No solo se ha globalizado la economía; también con gran parte de los problemas socioculturales ha ocurrido lo mismo y son asuntos de las agendas centrales de los países pobres y ricos.

La cultura aparece entonces como elemento indispensable para comprender el término ambiente, y esta es el conjunto de todas las formas, los modelos o los patrones, explícitos o implícitos, a través de los cuales una sociedad se manifiesta. Como tal incluye costumbres, prácticas, códigos, normas y reglas de la manera de ser, vestimenta, religión, rituales, normas de comportamiento y sistemas de creencias. Desde otro punto de vista se puede decir que la cultura es toda la información y habilidades que posee el ser humano.

Este sentido de la palabra CULTURA implica una concepción mucho más respetuosa de los Seres Humanos. Primero, impide la discriminación entre "hombres cultos" y "hombres incultos" que el término podía tener desde el romanticismo; se hablará de diferencias culturales, en todo caso. Segundo, también evita la discriminación de pueblos que, como los nativos de América, fueron vistos por los europeos como "salvajes" por el solo hecho de tener "cultura" distinta.

La solución a la crisis ambiental que afrontamos, o al menos la posibilidad de contribuir en buena medida a su remediación, debe partir de la necesidad de consolidar un espacio de reflexión y acción permanentes, para un nuevo ethos⁹ ¿? y una nueva cultura, espacio en el cual la educación tendría que ser reconocida y valorada como la estrategia fundamental de cambio. Podría posicionarse, entonces, la educación ambiental como un discurso crítico de la cultura y de la educación convencional, y como posibilitadora de transformaciones profundas de la realidad ambiental nacional.

“La educación ambiental debe promover la disposición de aventura, de enfrentar los acontecimientos, interpretarlos y hacerse cargo de ellos, para actuar responsablemente” (Jimenez & Quiroga, 2009)

*“La educación ambiental debe fomentar la participación social, formar sobre políticas ambientales, todo ello con un único objetivo, avanzar hacia una sociedad más sostenible”
(Jimenez & Quiroga, 2009)*

La educación ambiental, como corriente internacional de pensamiento y acción surge a mediados de los 70, cuando se empieza a percibir con preocupación que la destrucción de los hábitats y la degradación del ambiente son consecuencia de la actividad humana. Su visión inicial, orientada a promover una nueva relación de la sociedad con su ambiente, se ha ido ampliando con la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo, a fin de procurar a las generaciones actuales y futuras un desarrollo personal y colectivo más justo, equitativo y sostenible, que pueda garantizar la conservación del soporte físico y biológico sobre el que se sustenta, tal y como indica el Libro Blanco de la Educación Ambiental. Todo ello requiere de una información contrastada y responsable para proteger el medio ambiente.

La educación ambiental para la sostenibilidad es clave para formar a futuros ciudadanos y ciudadanas, para transformar concepciones, hábitos y perspectivas, informarles sobre los problemas que tiene el medio ambiente y los grandes retos a los que se enfrenta. Es una herramienta para hacer consciente al ciudadano de las repercusiones que sus acciones, tanto individuales como colectivas, tienen para el ambiente y dotarle de herramientas para tomar decisiones coherentes y amigables con su entorno. Así entonces en el presente documento se entenderá a la educación ambiental como “La EA es un proceso permanente en el cual los individuos y las comunidades toman conciencia de su medio y adquieren los conocimientos, los valores, las destrezas, la experiencia y, también, la voluntad que los

⁹ **Éthos.** s. f. **1** Parte de la filosofía que estudia el bien y el mal relacionado con el comportamiento humano y con la moral. **2** Conjunto de normas y costumbres que regulan las relaciones humanas de un colectivo: *su ética profesional le impide contarnos más cosas.* moral. Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

haga capaces de actuar, individual y colectivamente, en la resolución de los problemas ambientales presentes y futuros”. (Congreso Internacional de Educación y Formación sobre Medio Ambiente. Moscú, 1987), el cual argumento lo expresado por Naciones Unidas (2005), en el cual la Educación ambiental, es un proceso educativo para lograr el desarrollo humano (crecimiento económico, desarrollo social y la protección del medio ambiente) de una manera incluyente, equitativa y segura, para lo cual integra campos emergentes (con los que todos podríamos estar de acuerdo): reducción de la pobreza, equidad de género, promoción de la salud, conservación y protección ambiental, transformación rural, derechos humanos, entendimiento intercultural y paz, producción y consumo responsable, diversidad cultural, tecnologías de la información y la comunicación.

Hoy nos sumergimos en un paradigma productivo y consumista, el cual nos ha llevado paulatinamente a amenazar la vida en el planeta. Es necesario entonces sustituir este paradigma, por una nueva visión, en la cual la idea de confianza, de ciudadanía, de responsabilidad, se complementen para lograr el tan anhelado propósito de la educación ambiental.

Retomando algunas palabras anteriores, es importante entonces abordar el concepto de "desarrollo económico" y analizarlos en perspectiva histórica pudiendo así analizar los cambios conceptuales ocurridos en las diferentes épocas. A continuación se hace una corta síntesis del tema.

En la década de los cincuenta, el desarrollo se entendió prácticamente como un sinónimo de crecimiento económico e industrialización. El ser humano fue considerado como un factor más de producción, es decir, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor. El indicador por excelencia del desarrollo fue el ingreso por habitante. Además, se consideró que existía un solo camino al desarrollo y que el modelo era Estados Unidos. Estas ideas se convirtieron en las dominantes a la hora de hablar del desarrollo de un país.

En la década de los sesenta, desde el Club de roma, se cuestionó la anterior concepción de desarrollo. El profesor Dudley Seers formuló con claridad la crítica a un concepto de desarrollo reducido al crecimiento económico. Según Seers, si queremos saber si un país se ha desarrollado debemos preguntarnos qué ha pasado con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Si estos problemas han empeorado no se podría hablar de desarrollo, aun cuando el ingreso por habitante se haya duplicado. Por lo tanto, queda claro que el crecimiento económico no puede ser el fin del desarrollo.

En la década de los setenta, el concepto de desarrollo implicó la búsqueda de un crecimiento con equidad. En los países más industrializados surgió una creciente preocupación por el uso irracional de los recursos naturales y la contaminación ambiental que había provocado su proceso de crecimiento e industrialización. Lamentablemente, en los ochenta, la recesión de la economía internacional, la explosión del problema de la deuda externa y los problemas inflacionarios llevaron a que los objetivos económicos centrales fueran la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento económico. La década de los ochenta e inicios de los noventa fueron los tiempos de los programas de estabilización y ajuste económico. Estos procesos de ajuste agravaron los problemas de la

pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el deterioro ambiental, prácticamente en todos los países subdesarrollados.

En la década de los noventa, se consolida un nuevo concepto de desarrollo, que es denominado "desarrollo humano sostenible". Se entiende que el desarrollo significa crecimiento equitativo y en armonía con la naturaleza. En fin: El crecimiento se refiere a términos nominales económicos que crecen o decrecen, el desarrollo económico, es un concepto más amplio, en donde el bienestar y las consideraciones naturales tienen un papel más fundamental.

En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" forma parte del de "desarrollo sostenible". Una comunidad o una nación realizan un proceso de "desarrollo sostenible" si el "desarrollo económico" va acompañado del "Desarrollo humano" o desarrollo social y del ambiental (preservación de los recursos naturales y culturales y despliegue de acciones de control de los impactos negativos de las actividades humanas). Algunos analistas consideran que el desarrollo económico tiene dos dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida (satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales).

Sin embargo, es comprensible incluir el tema de la calidad de vida dentro del "desarrollo humano", con lo cual reducimos el "desarrollo económico" a las consideraciones sobre la generación de riqueza o, lo que es lo mismo, sobre el incremento de la producción de

“Por lo general, se considera que un proceso ha sido participativo cuando los distintos actores de la sociedad civil son convocados para entregar información, cuando su opinión es consultada para tomar una decisión, o cuando son llamados para ejecutar, remuneradamente o no, esas decisiones; así como cuando su opinión se consulta nuevamente para evaluar el impacto o los resultados del proceso. Todas estas instancias son, por supuesto, expresiones de la participación, pero por sí mismas, aisladamente de su papel en la toma de decisiones, no determina automáticamente que un proceso sea verdaderamente participativo”
(Ambiente M. d. 1998)

bienes y servicios. “Si el ámbito geográfico de análisis es lo local o municipal, hablamos de desarrollo económico local”. Para el presente trabajo se entenderá por desarrollo, al desarrollo sostenible definido por la ley 99/1993 en su artículo N° 3, el cual dice “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

Por lo anterior, ya desde 1991, Colombia ha venido desarrollando una propuesta nacional de educación ambiental, cuyos esfuerzos fundamentales han estado orientados a la inclusión de la temática, tanto en el sector ambiental como en el sector educativo específicamente. En el sector educativo, la educación ambiental se ha venido incluyendo como una de las estrategias importantes de las políticas, dentro de la reforma educativa nacional y desde los conceptos de autonomía y descentralización. De esta manera se han logrado avances significativos en lo que tiene que ver con el proceso de institucionalización, tanto a nivel nacional como regional o local.

La construcción de la propuesta de educación ambiental ha estado siempre acompañada de una concepción investigativa, relacionada en forma directa con la orientación que se le ha dado al mencionado programa. Esta concepción tiene fundamento en la reflexión crítica, en una visión integradora y de proyección a la generación de alternativas que posibiliten reequilibrar la ya deteriorada relación de los subsistemas que conforman la complejidad ambiental, en un trabajo permanente de análisis y síntesis de la lectura de contextos y en la construcción de explicaciones para la comprensión de problemas ambientales.

Desde esta perspectiva, surge la necesidad de abordar el tema de los proyectos ciudadanos de educación ambiental PROCEDA, como herramienta de participación ciudadana que posibilita la Construcción de una Cultura Ciudadana y la Apropiación de las Políticas públicas. Así entonces educación ambiental para la ciudadanía, debe integrar Fundamentos de Democracia, Resolución de Conflictos, Derechos Humanos y Proyecto Ciudadano, que como se plantearon anteriormente hacen parte de la carta mundial de derecho a la ciudad.

El PROCEDA, entonces es un proyecto que busca resaltar la importancia de la participación directa de la ciudadanía en la búsqueda de respuestas a las situaciones problemáticas que se presentan en las comunidades sobre las cuales el Estado tiene alguna responsabilidad. Pretende, por un lado, conocer a profundidad tales problemáticas que aquejan cotidianamente a la población y, por el otro, aprender a identificar las instancias del gobierno que se encargan de intervenir en estas situaciones y a exigir efectiva y apropiadamente una respuesta.

Finalmente en el contexto de éste trabajo, el concepto de proceda que se abordará, será **El Proceda**¹⁰ es un **proyecto ciudadano de educación ambiental** que busca gestionar y realizar acciones que contribuyan a la resolución de problemas y al fortalecimiento de potencialidades ambientales, enmarcado en las estrategias de la Política Nacional de Educación Ambiental;

Este **proyecto busca contribuir** a la resolución de problemas ambientales; a fomentar el trabajo intersectorial e interinstitucional para la resolución de los problemas con un alto contenido educativo (desarrollo de competencias para promover una educación ética, integral y de calidad); a la promoción del trabajo en grupo y comunitario. Desde allí entonces el PROCEDA apunta hacia la articulación de diálogos de saberes no solo desde el ámbito no formal de la educación, sino desde la educación formal toda vez que alumnos, padres de familia, directivos y docentes deben estar involucrados en la toma de decisiones que afectan el entorno inmediato.

¹⁰ En cuanto a la educación no formal y dentro de la misma visión que fundamenta los desarrollos contextuales y conceptuales de los lineamientos políticos para la educación ambiental en Colombia, se plantean los proyectos ciudadanos de educación ambiental (PROCEDAS), como estrategia importante para el trabajo comunitario en el campo de la problemática ambiental. Estos proyectos están íntimamente relacionados con la transformación de las dinámicas socioculturales de las diferentes colectividades de una comunidad local, alrededor de la intervención ambiental. Desde su concepción, esta estrategia se ha asociado a las propuestas escolares con el fin de buscar la complementariedad en los procesos formativos y de capacitación de las comunidades.

Solo así se genera conocimiento y participación que permiten comprender integralmente, que la solución a los problemas ambientales que aquejan a la comunidad, no depende exclusivamente de la acción gubernamental, sino que como ciudadanos todos tenemos la responsabilidad y el derecho de influir sobre las decisiones que se toman y que directa o indirectamente afectan nuestra calidad de vida. En este sentido, la educación ha tratado de formar al hombre para adquirir conocimientos en el ámbito de lo material y lo humano; conocimientos que le han dado un poder para dominar sobre los seres del entorno y muy poco para comprender la responsabilidad de sus actos en términos de una ética ambiental.

A continuación y como complemento teórico y conceptual, se presentan de manera tacita, algunas categorías que por su relevancia temática guardan pertinencia con el trabajo en desarrollo y que brindaran una mayor claridad respecto de la importancia de educar a la comunidad para que se empodere de una cultura político-ambiental.

5.1. Ciudadanía. En la visión clásica aportada por T.H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y, finalmente, sociales) es la que, de forma prácticamente automática, permite la constitución de sujetos autónomos. Asumiendo que sólo son ciudadanos quienes pueden convertirse en miembros plenos de la comunidad, se reconoce que para ello es indispensable acceder a una condición social igualitaria. Así se delimita el principal vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pueda mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios. En este sentido, “mirar la ciudadanía” implica dar cuenta de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales desde las cuales se monta un escenario para la disputa sobre los derechos y responsabilidades de los ciudadanos por parte de actores sociales específicos. Además de hacer referencia a la variedad y amplitud de derechos, la ciudadanía, se refiere también a las responsabilidades y los deberes de los ciudadanos. Esta dimensión incluye el compromiso cívico, centrado en la participación activa en el proceso público (las responsabilidades de la ciudadanía) y los aspectos simbólicos y éticos, anclados en inclinaciones subjetivas que confieren un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, un sentido de comunidad (Schreiner, 2005)

Diversos autores distinguen entre una ciudadanía pasiva, aquella ciudadanía formal, consagrada legalmente que supone sujetos de derechos protegidos por el Estado, y una ciudadanía activa, que requiere la existencia de sujetos políticos capaces de hacer exigibles sus derechos, de realizar prácticas autónomas, deliberantes y participativas.

A diferencia de la ciudadanía formal, la ciudadanía activa pone en primer lugar y junto a los derechos, la noción de responsabilidad que los ciudadanos tienen con la comunidad política a que pertenecen. Se trata de la capacidad de tener una visión independiente, de participar frente a los asuntos públicos, de formar parte en el debate de los temas que la afectan.

Esta ciudadanía activa se expresa en distintos niveles, como señala (Guzmán, 1975) “a nivel individual, como participación; a nivel social como responsabilidad, solidaridad, cooperación en la esfera público-social; a nivel político, como exigencias de fiscalización y rendición de cuentas de lo público-político” Se trata de una ciudadanía que va más allá del interés personal y se suma al interés colectivo a partir del sentido de justicia y de responsabilidad.

La noción de responsabilidad se abre en distintos significados. Diferente es la responsabilidad por lo que se hace, por cuanto va más allá de las obligaciones específicas. Esta supone acciones guiadas por la conciencia y puede incluso quebrar las normas establecidas, en el esfuerzo por construir el orden deseado. En este caso, actuar o no, se convierte en una opción.

Con relación a la participación ciudadana, interesa aquella acción que se sitúa desde los derechos y la responsabilidad cívica. Al Estado corresponde la noción de rendir cuentas y a la sociedad civil la responsabilidad de ejercer control ciudadano y desarrollar ciudadanía activa. Ello significa que el Estado tiene una responsabilidad ante la ciudadanía y ésta a su vez, tiene como tarea exigir en conciencia el “derecho a tener derechos” y el cumplimiento de los compromisos sociales de los gobiernos en las materias correspondientes.

La ciudadanía¹¹ emerge, entonces, como un asunto político, parte de un proceso a construir por la sociedad, estrechamente vinculado a la negociación de intereses presentes en ella. La incorporación y regulación de esos intereses se juega en el escenario político dentro del espacio público y de este modo, participar será influir y controlar las decisiones públicas con base a derechos y poderes (Molina, 1998). Asimismo, como la relación existente, con el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para actuar en el debate, la gestión y la fiscalización de la acción pública, con autonomía y poder.

5.2. Participación¹² En primer lugar, respecto al objetivo que se le tribuye a la participación se puede distinguir a lo menos dos líneas de pensamiento: Una orientación plantearía que la participación constituye un medio o cauce para la consecución de un fin último. Aquí, el objetivo del proceso estaría dado por su condición de servicio, al prestar una utilidad determinada. Sería a través de la participación que se lograría la eficiencia de

¹¹ Se entenderá por ciudadanía: La ciudadanía, concebida como la identidad que debe manifestar la persona cuando se relaciona con las instituciones estatales, y la única que las instituciones estatales reconocen como legalmente válida para relacionarse con las personas, es el elemento mediador de la relación entre el pluralismo (sociedad) y la unidad política básica (Estado).

¹² El concepto de participación utilizado para esta investigación es en su sentido más amplio, como la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Ello hace referencia a una relación entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre el primero. En esta perspectiva se da una valoración positiva de la participación, en el sentido que se considera una manera apropiada de lograr objetivos definidos como buenos, y/o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor (Baño, 1998). Diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004).

los sistemas operantes, restringiéndola o ampliándola en función de la utilidad que ésta presenta. Esta utilidad puede ser entendida en términos de lograr una mayor estabilidad del sistema, eficacia administrativa, propensión a una desburocratización del proceso de toma de decisiones y a un consenso nacional en torno a la conducción de un país.

El otro enfoque consideraría a la participación como un derecho ciudadano, consustancial a la naturaleza misma del hombre, haciéndolo avanzar hacia la consecución de su pleno desarrollo. Sería un fin en sí misma y se fundamentaría en el sólo hecho de dar lugar a distintas expresiones. Desde este punto de vista, la participación sería integración social, diálogo social y un ingrediente del proceso de sociabilización.

“De esta forma es que partimos, de una concepción de la participación mediante la cual de lo que se trata es construir ciudadanía, promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil, todo ello en un horizonte de transformaciones que conciben un tipo de sociedad muy diferente a la actual” (Ziccardi, 2004)

5.3. Mecanismos de Participación. Respecto al tipo de mecanismos considerados, incluiremos únicamente aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir, instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadano administración. En las tablas N°2 y N°3, se consolida información relacionada con los mecanismos de participación reglamentados por la carta magna y se hace mención a otras formas de actuación ciudadana que si bien no están consagradas por la constitución nacional, si se fomentan en el municipio

Tabla 2 Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia.

MECANISMO	NORMA QUE LO REGULA	OBJETIVO	QUIEN LO PUEDE UTILIZAR	A QUIEN SE DIRIGE	APLICACIÓN PRACTICA
Derecho de petición	C.Nal, art 23 C.C.A art. 17 a 26 Ley 99/93 art 69 y 74	Presentar solicitudes a las autoridades publicas	Cualquier persona (natural o jurídica, pública o privada) por intermedio de apoderado	Autoridades públicas, organizaciones privadas	Solicitar información, consultas, copias, intervención en trámites administrativos.
Audiencia Pública Ambiental	Ley 99/93 art 72	Participar en la toma de decisiones sobre licencias ambientales	Procurador general, defensor del pueblo, Ministerio del medio Ambiente, autoridades ambientales, gobernadores, entidades sin ánimo de lucro	Autoridad competente para expedir el permiso o licencia ambiental	Intercambiar información y criterios sobre aspectos ambientales que sirven a la autoridad ambiental para tomar decisiones
Acción Popular	C. Nal art 88 C.C art 1005,2359 Ley 9/89 art 8 Decreto 2400/89 art 5y6 Decreto 2303 art 118 a 135 Ley 99/93 art 75	Defender los derechos colectivos, como el derecho a gozar de un ambiente sano	Cualquier persona (natural o jurídica, pública o privada) por medio de un apoderado	Cualquier persona (natural o jurídica, pública o privada) por medio de un apoderado, que vulnere el derecho a un ambiente sano	Solicitar cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer, el resarcimiento de perjuicios y la recompensa para el actor popular
Acción de Tutela	C.Nal art 86 Decreto 2591/91 Decreto 306/92	Defensa de los derechos humanos	La persona directamente afectada	Autoridades publicas que vulneren el (los) derechos particulares en los casos del articulo 42 decreto 2591/91	Defender el medio ambiente por conexidad o para evitar un perjuicio irremediable
Acción de Cumplimiento	C.Nal art 87 Ley 99/93 art 77 a 82	Buscar el cumplimiento de leyes y actos administrativos	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada) por intermedio de un apoderado	Autoridad renuente al cumplimiento de ley o acto administrativo	Procurar el cumplimiento de las leyes a actos administrativos ambientales
Acción de Nulidad	C.Nal art 406 C.C art 84 y 85 Ley 99/93 art 73	Tutelar y el orden jurídico	Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada) por intermedio de un apoderado	Autoridad que profirió el acto (se demanda el acto mismo)	Dejar sin efectos jurídicos un acto administrativo

Consulta Previa a Comunidades Indígenas y Negras	Ley 99/93 art 76 Decreto 1397/96	Proteger la integridad cultural de dichas comunidades	Comunidades indígenas y negras y sus representantes	Autoridad competente para proferir la decisión	Consultar a las comunidades
Veeduría Ciudadana	C.Nal art 103,270 Ley 134/94 art 98	Controlar la gestión pública	Ciudadanos, organizaciones civiles, etc...	Autoridades públicas y particulares que presten servicios públicos	Hacer seguimiento y control a la gestión pública
Consulta Popular	C.nal art 105 Ley 134/94 art 49 a 56	Decidir sobre asuntos de interés departamental, municipal, distrital o local	Gobernadores y alcaldes	Comunidad del departamento, municipio o localidad	Consultar asuntos de interés de la comunidad en los distintos niveles

Tabla 3 Otras Formas de participación

Mecanismo	Descripción
Participación comunitaria	Proceso que permite involucrar a la población, autoridades locales, instituciones públicas y a los sectores social y privado en acciones concretas. Representa un compromiso e identificación con un fin social, es decir, no se reduce en un sentido simplista a la convocatoria de la población para que ésta se incorpore a actividades aisladas, por el contrario, hace referencia a un proceso en donde el individuo se transforma en un sujeto protagónico, capaz de incidir en la reconstrucción de su espacio, la prevención de enfermedades, la transformación de su entorno y problemática cotidiana, a través de alternativas que promuevan la justicia e igualdad social. Veedurías ciudadanas, Juntas de acción comunal, Juntas administradoras de acueductos, consejos comunales y Redes sociales entre otras.
Participación social	La Participación Social se conforma en el año 2005 en el marco de la Constitución Política de Colombia que establece el derecho y el deber que tiene el Estado de promover y garantizar la participación social y el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos en salud. Su creación y labor se amparan además en la normatividad vigente en salud: Ley 100 de 1993 que crea el sistema de seguridad social integral; Ley 134 de 1994 que dicta las normas sobre los mecanismos de participación ciudadana; Ley 136 de 1994 que dicta las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Decreto 1757 de 1994 que organiza y establece las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud; Ley 850 de 2003 que reglamenta las veedurías ciudadanas y Ley 715 de 2001 que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Participación política	La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. La constitución política colombiana creada en 1991, busco garantizar un sistema político que formara escenarios participativos para todo el país, que posteriormente sembrara credibilidad y confianza del colectivo nacional hacia el sistema político colombiano; Adopto la democracia participativa como respuesta a la práctica restrictiva de la participación de los ciudadanos colombianos. Se precisaron mecanismos que permiten al conglomerado promover iniciativas constitucionales y legales, y ser partícipes de las decisiones por medio de referendos o plebiscitos, además de otorgar la posibilidad de revocatoria del mandato popular.

5.4. La cultura política y la participación: La comunidad, a principios del siglo XIX en el continente europeo, se definía como un colectivo generacional inconformista y abanderado de la razón por encima de los sentimientos. Más tarde, en el siglo XX, empezó a ser un producto de la sociedad de consumo de masas en los países industrializados, lo que conlleva a cambios históricos significativos como la creación de subculturas con sistemas de valores y elementos simbólicos propios (Casas & Gutiérrez, 2005). Finalmente, para el siglo XXI la comunidad se encuentra en una constante redefinición de las identidades personales y colectivas, producto de la globalización y del posmodernismo (Beck, 2003)

Esta constante búsqueda de nuevas identidades, queda demostrada en la emergencia de nuevos mecanismos de participación política, tales como los que propone (Juris & B, 2009) con el alter-activismo que se presenta en los países industrializados como Estados Unidos, el Reino Unido, España, Alemania, entre otros, en donde los actores sociales mediante nuevas formas de ciudadanía como la teatralidad, la pintura y la danza buscan demostrar su compromiso político y social, no sólo en la sociedad donde residen sino con el mundo entero. Una dinámica similar se presenta en el contexto latinoamericano, cuando M. Sandoval, en su texto “La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de la comunidad” (Sandoval, 2000) afirma que los nuevos mecanismos de participación política surgen como respuesta al profundo rechazo frente a los sistemas de creencias que han cimentado el entramado institucional de la actual sociedad latinoamericana, en el cual la herencia del periodo de conquista y colonización, ha privilegiado la formación de jerarquías sociales, donde las distinciones de clase y casta, se permean en torno a pautas de dependencia raciales y étnicas, las cuales luego se manifestarán en tradiciones como el autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo y clientelismo, dinámicas que han perfilado la conformación de una “ciudadanía latinoamericana”. (Mansilla y Pansters, citados en Sandoval, 2005). Por lo anterior, se ve la necesidad de adoptar mecanismos alternos de participación que permita solucionar los problemas ambientales que el sistema político no atiende, o que atiende precariamente.

La participación ciudadana promueve la construcción de iniciativas colectivas y proyectos que contribuyen a eliminar o disminuir conflictos ambientales, como también a la focalización de proyectos complementarios, procesos de investigación que aporten al desarrollo de la gestión ambiental comunitaria. (Ambiente M. d., 1998)

De allí T. Clark (2009), considera que las nuevas dinámicas latinoamericanas de interacción local entre dirigentes y comunidad se personaliza, de tal manera que las distintas autoridades (ambientales, municipales, departamentales) ya no son los mediadores de la relación, sino que las demandas individuales y colectivas son atendidas bajo relaciones clientelistas, en donde en vez de apelar a las relaciones ideológicas se apela a la relación empresario - político - consumidor. En este sentido, quizás unas de las variables que más ha afectado la cultura político-ambiental y por ende la participación política es la confianza hacia las instituciones, de hecho en el caso australiano (Print, 2010) expone que el mayor desincentivo a participar es la falta de confianza en los líderes y las instituciones, porque los consideran que son personas bien preparadas para su rol, pero son mentirosos y deshonestos y utilizan dichas instituciones para lograr sus intereses particulares.

En consecuencia, la participación por parte de la comunidad en los diferentes planes de desarrollo en las últimas dos décadas ha decrecido, pues además de no confiar en las instituciones, consideran que aportar ideas en términos ambientales es aburrido y una pérdida de tiempo. Además, Print al presentar el caso australiano, afirma que muchos ciudadanos sienten que les falta conocimiento fundamental que les permita entender el funcionamiento de la institucionalidad ambiental para tomar decisiones. Por ello Samuel J. Best y Brian S. Krueger (2005), quienes han hecho varios estudios sobre los niveles de participación online en Norteamérica, consideran que la participación política utiliza ciertos planteamientos del enfoque de elección racional en donde se plantea la relación costo-beneficio. (Boenaventura de Souza) De este modo, el interés político requiere de recursos como son el dinero, las habilidades cívicas y las redes de movilización, que se podrían asociar a las formas tradicionales de participación.

Por el contrario, cuando se participa desde un ambiente cibernético¹³ los recursos utilizados son menos costosos y quizás más beneficiosos para algunos. En este orden de ideas Assies, Calderón y Salman (2002) introducen el concepto del neoliberalismo para analizar la participación política de los latinoamericanos, pues este se plantea como un sistema cultural de mercado donde los individuos buscan reducir costos de transacción, pero que en la práctica el sistema democrático latinoamericano no garantiza muy bien estos aspectos, pues tanto los costos de información como los costos de asociación, son muy altos, ya que no poseen mecanismos para hacer sencillo y viable el concepto de organización. Además, las condiciones de pobreza y desigualdad enmarcan una constante que deben resolver cada día para vivir.

Finalmente la complejidad ambiental de las relaciones sociales que surgen en un mundo cada vez más dinámico, donde el estado debe asumir un rol activo no solo en la solución de conflictos, sino como garante de los derechos constitucionales, exige, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones que lleguen a afectarlos.

El esquema tradicional del estado que todo lo puede, y de un ciudadano que todo lo acepta, debe ser superado por el esquema de un estado y un ciudadano que construyen y participan democráticamente (Ambiente M. d., 1998).

Hoy en día, los ciudadanos son más participes en la gestión de lo público, se involucran y buscan respuestas por parte del estado a cada una de sus necesidades y demandas. Hoy se busca participar en los asuntos públicos, con el fin de alcanzar una mayor capacidad de acción frente al estado y así lograr una mejor calidad de vida. A su vez, el estado debe tener en cuenta la opinión de los ciudadanos en cada una de las decisiones que debe adoptar, como condición para su aceptación e implementación; así lo que esta en juego es

¹³Programa liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para facilitar la interacción constante, eficiente, capaz y transparente del ciudadano y las empresas con el Estado. Es una estrategia de gobierno que contribuye, mediante el aprovechamiento de las TIC, a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente, más participativo y que preste mejores servicios a los ciudadanos <http://www.gobiernoonlinea.gov.co/web/guest>

la legitimidad¹⁴ por parte del estado, evitando así la ruptura del orden democrático consagrado constitucionalmente.

En Colombia, uno de los grandes paradigmas que actualmente orienta los principios constitucionales es precisamente el de la participación. A partir de allí todos los ciudadanos, sin distinción, reivindican su participación en cualquier toma de decisión que le afecte. En este sentido la constitución define las bases para un estado democrático y/o participativo, reafirmando el carácter participativo del orden jurídico que la constitución enmarca y desarrolla en su artículo primero al afirmar que Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

De esta manera se parte de una nueva concepción de la democracia, queriendo señalar con ello, que no basta la selección de nuestros gobernantes mediante el voto, sino que se requiere que los ciudadanos se involucren y hagan parte de cualquier acción que pretenda adelantar el gobierno y que pueda llegar a afectar a los individuos o los grupos sociales. Significa una sociedad en constante movimiento y acción vigilante, en la cual es importante el esfuerzo conjunto para llevar a cabo los proyectos y las acciones conducentes a mejorar la calidad de vida de los pobladores de un territorio.

Desde este enfoque lo ambiental es un escenario donde mayor fuerza adquiere este principio. El artículo 79 de la constitución señala que es un derecho ciudadano participar en las decisiones que afecten al medio ambiente, lo cual se regula, principalmente, a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley 99/93, la cual organiza el SINA.

Por estas razones, la participación ciudadana es eje de la gestión ambiental, porque ella no solo tiene lugar a través de los mecanismos institucionales sino también por medio de los procesos sociales y culturales. La participación actúa entonces, como un mecanismo para el manejo pacífico y civilizado del conflicto, lo cual permite mantener la estabilidad del tejido social, siempre y cuando tengamos claros los alcances, límites, objetivos y estrategias de la misma. (Minotta, 2012)

Es importante preguntarnos entonces ¿cómo podemos estimular e implementar procesos de participación ciudadana para la gestión ambiental, con un enfoque diferencial a partir de sus derechos, en la cual la perspectiva étnica, generacional y de género sea contemplada?

Concebida la participación como un proceso social de construcción permanente que reconoce autonomía y el liderazgo de hombre, mujeres, jóvenes y niños, y sus organizaciones en sus territorios, en la definición de sus proyectos de vida, no puede estar sujeta, entonces, a simples actuaciones espontáneas donde no exista el carácter diferencial y esencial del conflicto o problemáticas territoriales que determinen la toma de decisiones por parte de los afectados entorno a sus intereses y necesidades comunes. Es desde esta

¹⁴ Debe entenderse por legitimidad a la aceptación que el ciudadano tiene del estado y el acercamiento que se hace de sus regulaciones, no por temor sino por convencimiento.

concepción que el presente trabajo parte para planear el tema de los PROCEDAS, como elemento articulador del empoderamiento de la cultura política y el desarrollo sostenible.

Una participación ciudadana eficaz es aquella que abre canales de información, comunicación y diálogos, incide en la toma de decisiones, produce cambios ideológicos y actitudinales en la percepción y actuación de los involucrados para transformar prácticas culturales, discusión, concertación y toma de decisiones, articulando todas las fuerzas. (Minotta, 2012)

Una verdadera participación tiene como prerequisite un proceso de educación permanente que permitirá promover y garantizar una participación amplia y deliberada, consciente y responsable de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes ambientales y, en general, la gestión ambiental desde lo local.

Finalmente, una verdadera participación que transforme utopías y paradigmas en la búsqueda del bien común, es importante para superar los obstáculos o dificultades que coinciden en un entramado de situaciones complejas o impiden su actuar a las comunidades en concordancia con sus

intereses y aspiraciones ambientales territoriales.

5.5. La sostenibilidad como paradigma. Como punto de partida, y con el fin de superar la tradicional conceptualización reduccionista, es necesario recalcar que ambiente no es equivalente a ecología; los términos ambiente, ambiental, se refieren como asegura Enrique Leff al campo de relaciones entre la naturaleza y la cultura, de lo material y lo simbólico, de la complejidad del ser y del pensamiento. Ahora bien, en el contexto del presente trabajo, el empleo del término sostenibilidad, será entendida como un tema integrador que trasciende las dimensiones ecológica, económica y social.

El marco histórico de la conceptualización de la sostenibilidad, ampliamente ilustrado por Antequera, González y Ríos (2005), muestra claramente que, como dicen los autores, la sostenibilidad es un modelo por construir. Ésta es un concepto alrededor del cual no hay consenso, político ni académico, por lo tanto, su definición es aún una tarea no terminada; prueba de ello son los numerosos intentos que se encuentran en la bibliografía y que conforman hoy su cuerpo teórico.

Una de la definición más reciente la aporta Ramón Folch, para quien la sostenibilidad es internalización (y no solo económica) y, a la vez, es la aceptación de la matriz global: no hay parámetros desdeñables. (...) La sostenibilidad es, en definitiva, una cuestión cultural ya que las nuevas culturas (del agua, de la energía, de la movilidad, etc.) dependen, en último término, de la cultura. El verdadero cambio propugnado por el sostenibilismo es cultural.

5.5.1. Enfoques de la sostenibilidad. Entre las principales interpretaciones de la sostenibilidad, se encuentran las economicistas; estas han tenido una fuerte influencia en la formulación de teorías y modelos que buscan dimensionar el papel que desempeñan los diferentes capitales, principalmente el capital natural (recursos naturales), en el actual

modelo de desarrollo. Al respecto, J Marco Castro Bonaño ¹⁵, en el segundo capítulo de su tesis doctoral presenta un excelente contexto histórico de la sostenibilidad del desarrollo en la economía clásica.

Este autor asegura que a partir de la economía clásica, se encuentran las primeras y más claras referencias a una economía preocupada por su relación con el medio y los límites que para el crecimiento y la población suponen los recursos naturales disponibles. Así mismo, asegura el autor: La sostenibilidad del crecimiento ha sido el objetivo implícito de toda política económica. Desde los primeros esbozos de la sostenibilidad en su sentido ambiental y muchas veces social, se han ido incorporando nuevos matices al concepto, ganando en complejidad y alcance, lo que sin duda ha redundado en su difusión e inclusión en la actual modelización económica. Castro Bonaño (2002, 2004) coincide con Jiménez Herrero (2002, 2008) en la pertinencia de diferenciar la sostenibilidad débil de la sostenibilidad fuerte.

5.5.1.1. Sostenibilidad débil: en esta postura predomina el enfoque económico en el que el medio ambiente no tiene un papel relevante en el proceso de desarrollo porque se considera una forma de capital disponible y sustituible por otra forma de capital con el fin de que el capital total permanezca constante en el tiempo (Jiménez Herrero, 2008).

La fórmula utilizada para representar este enfoque de la sostenibilidad es:

$$KT = Kn + Km + Kh + Ksci$$

Donde KT representa el capital total, Kn el capital natural, Km el capital manufacturado, Kh el capital humano y Ksci el capital social, cultural e institucional.

Según Castro Bonaño (2004), desde el enfoque de la sostenibilidad débil, se han producido el mayor número de aportes al concepto de sostenibilidad. Sin embargo, en realidad, estos modelos no persiguen la conservación de los recursos naturales per se, sino el sostenimiento de los niveles de bienestar derivados de los mismos mediante el mantenimiento del stock de capital total (...) La sostenibilidad depende en último extremo de la posición que toma la sociedad en términos de crecimiento poblacional, de consumo e inversión, de la distribución de la renta, etc.

5.5.1.2. Sostenibilidad fuerte: predomina el enfoque ecológico de la sostenibilidad. Esta postura plantea que las condiciones de incertidumbre, ignorancia e irreversibilidad sobre los sistemas naturales tienen mayor peso que los criterios de eficiencia económica, por tanto, no es factible la sustitución perfecta entre las diversas formas de capital (natural por artificial). Bajo esta óptica se privilegia el capital natural constante en el tiempo (Jiménez Herrero, 2008).

¹⁵ Castro Bonaño, J.M.: (2009) "Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano. Una Aplicación para Andalucía", Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/tesis/jmc/ tipo letra times

Castro Bonaño (2002, 2004) sostiene que en general los modelos de sostenibilidad en sentido fuerte tienen como punto en común la no aceptación de la premisa neoclásica de plena sustituibilidad entre tipos de capital, así como la adopción de enfoques más integradores de las realidades ecológica y económica.

Bonaño citando a Pearce y Turner (1990) asegura que en la sostenibilidad fuerte se han de centrar todos los esfuerzos, dado que en realidad el capital natural y el artificial no son plenamente sustitutivos, siempre existen los problemas de incertidumbre e irreversibilidad asociados a las decisiones de consumo de recursos naturales, se ha de preservar el capital natural intacto o mejorado para las generaciones futuras para defender la equidad intergeneracional.

5.5.2. Dimensiones de la sostenibilidad. Tanto la multifuncionalidad como la multidimensionalidad de la sostenibilidad han tratado de explicarse a través de diferentes modelos. Uno de los primeros acercamientos sistémicos a la conceptualización de la sostenibilidad, lo realiza Guimarães en 1994. El autor plantea la necesidad de abordar la sostenibilidad desde cuatro dimensiones diferentes pero complementarias: sostenibilidad ecológica, sostenibilidad ambiental, sostenibilidad social y sostenibilidad política.

Goodland (1995), en su artículo *The concept of environmental sustainability* además de presentar un extraordinario recorrido cronológico por la historia de la sostenibilidad plantea la necesidad de considerar la sostenibilidad en tres dimensiones: económica, social y ambiental, donde la sostenibilidad social y ambiental no pueden ser consideradas separadamente de la sostenibilidad económica. El autor clasifica la sostenibilidad como débil, fuerte y absurdamente fuerte dependiendo de los grados de variación con los que la sostenibilidad puede ser entendida e implementada.

Los tres pilares de la sostenibilidad a los que hace referencia Goodland se basan en los siguientes principios o valores: participación y empoderamiento de la sociedad civil, cohesión, identidad cultural, diversidad, solidaridad, humildad, tolerancia y disciplina, entre otros. Su conjunto es denominado capital moral, que actúa como regulador entre el capital económico y el capital natural. El autor asume que estas formas de capital son más o menos sustitutos, al menos entre los límites de los niveles corrientes de la actividad económica y dotación de recursos.

Es necesario reconocer que la complejidad, la no linealidad y la incertidumbre inherente a los sistemas (social, económico y natural), son elementos que dificultan la conceptualización y modelación de la sostenibilidad.

Posterior a las propuestas de sostenibilidad realizadas por Guimarães y Goodland, han sido numerosos los autores que articulando la TGS y los conceptos de complejidad, complementariedad y sinergia han aportado a la conceptualización y modelización de la sostenibilidad. A continuación se presentan algunas de las propuestas más relevantes:

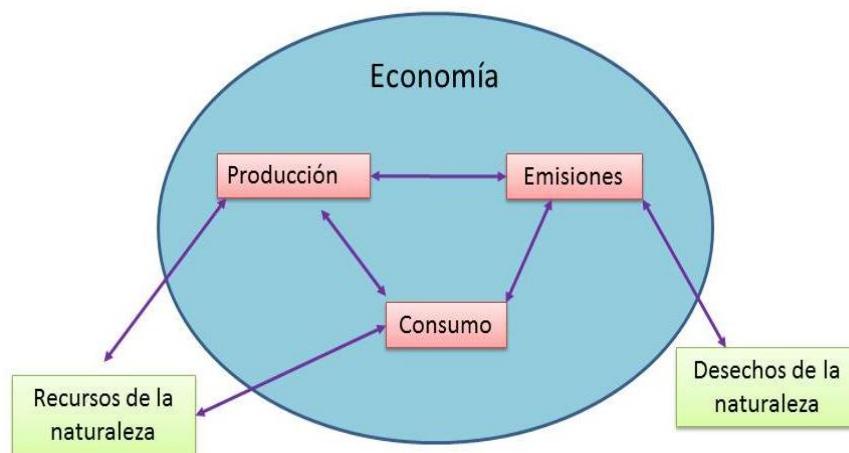
Modelos jerárquicos. Kenneth Boulding (1966): plantea la sostenibilidad en término de dos sistemas y sus interrelaciones: uno representado por la gran base natural y el otro por el sistema social, el cual se asienta sobre ella en términos de dependencia jerárquica. El autor,

basándose en los principios termodinámicos, describe las interrelaciones entre los sistemas como funciones de las tasa de interacción de materia, energía e información, lo que según el autor explica el desarrollo de los sistemas sociales y naturales en términos de su origen, autogeneración y edad.

Boulding identificó tres tipos de organizadores sociales o subsistemas del sistema social: a. El sistema amenaza representado por la política; b. El sistema de intercambio identificado con la economía y c. El sistema integrador, referido a la cultura. Según este autor estos subsistemas están ligados dinámicamente a través del proceso del aprendizaje humano.

Nicholas Georgescu-Roegen (1971): Identifica dos componentes de la sostenibilidad: la economía, anidada en un sistema mayor, la naturaleza (Ver ilustración). Esta relación de jerarquía está determinada por los flujos de materia y energía y por las leyes de la termodinámica. En este modelo, los procesos de intercambio entre el sistema ambiental y el económico consisten en: a) la provisión de recursos por varias actividades económicas, b) lo tomado de las emisiones producidas por un proceso económico, ambos sistemas están en permanente evolución pero el subsistema economía tiene que adaptarse a la evolución del sistema ambiental mayor, mientras que la evolución del sistema ambiental depende, entre otras cosas, de las leyes de la termodinámica.

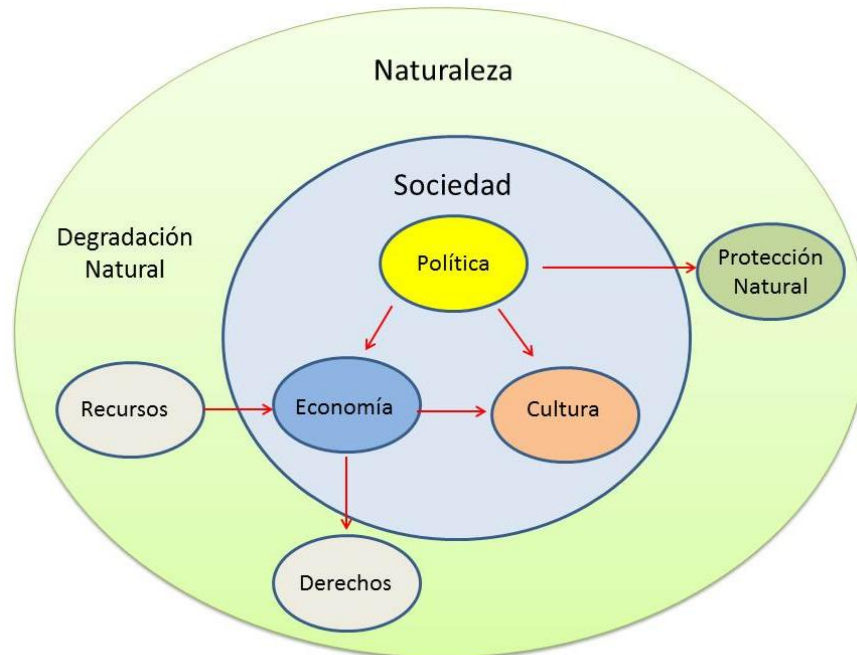
Ilustración 1 El sistema Económico y su relación con el Sistema Natural



Fuente: Tomado de Köhn, 1998

Herman Daly (1973): Introdujo el concepto de economía de estado fijo como un concepto físico que puede ser interpretado como un concepto aplicable al desarrollo sostenible ya que en él se contemplan las poblaciones físicas (gente y artefactos), como elementos de un gran sistema ambiental. El modelo propuesto por este investigador está integrado por un gran sistema natural que anida al sistema social, el cual está integrado por tres subsistemas: la economía, la política y la cultura (ver ilustración).

Ilustración 2 El sistema Social y su relación con el Sistema Natural.



Fuente: Tomado de Köhn, 1998

Entre todos los componentes del modelo se establecen interrelaciones de dependencia y jerarquía que posibilitan o no, la sostenibilidad. Para el subsistema económico el autor establece una relación directa con la naturaleza, en la cual la economía toma recursos de la naturaleza y devuelve a ella desechos. Para Daly, el crecimiento del subsistema económico está limitado por el tamaño del sistema natural y por las complejas y frágiles conexiones ecológicas. Este autor aplica el concepto de escala al sistema económico, lo cual aporta al menos tres ventajas metodológicas, a saber:

- ✓ La dinámica y la dirección del proceso de adaptación (co-evolución y sistemas resilientes) puede ser medida en términos de la densidad del flujo de materia y energía dentro del sistema y entre los subsistemas.
- ✓ Se ajusta a los conceptos entrada y salida (caja) o flujo, usado en las ciencias naturales y económicas.

Este modelo permite la inclusión de interdependencias complejas y vectores de espacio y tiempo en el análisis de adaptación y evolución del sistema.

Según Daly, el crecimiento de la economía cuenta con límites biofísicos (bajo flujo de materia y energía) y límites socio-éticos (cultura, herencia genética, conocimientos, bondad, códigos éticos, etc.), por tanto, la adaptación del sistema, el tipo y velocidad de evolución y la sostenibilidad dependerán de los mecanismos de retroalimentación propios de cada cultura.

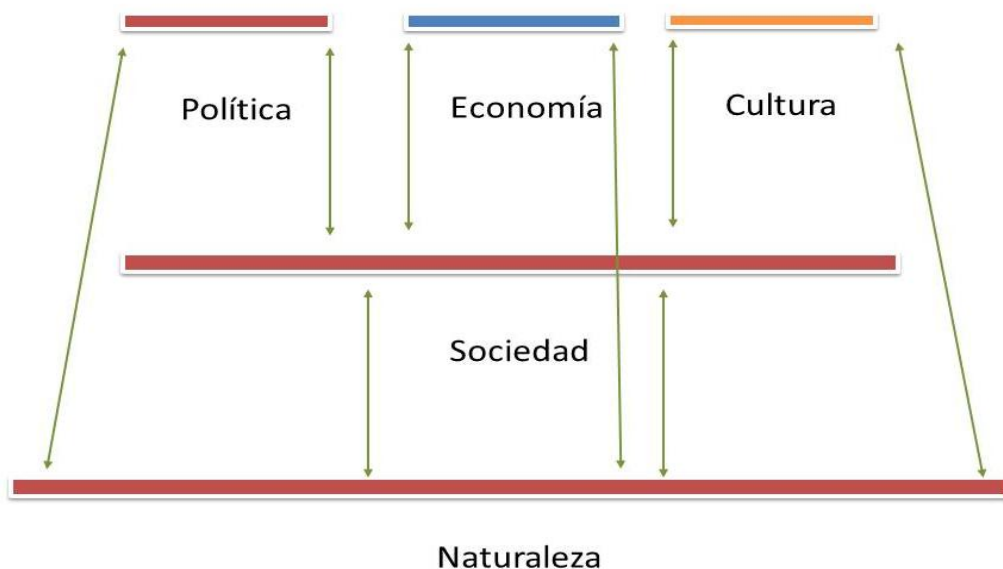
Jörg Köhn (1998): Este modelo retoma los mismos cinco componentes propuestos por Daly, pero a diferencia de este, Köhn organiza los componentes de manera piramidal; el modelo está constituido por tres niveles de jerarquía, siendo la naturaleza la base de la pirámide, seguido por el componente social y en el tercer nivel se encuentran la política, la economía y la cultura (ver diagrama). El autor incorpora al análisis del modelo el concepto velocidad del sistema, el cual se refiere a las tasas de cambio del sistema. Las tasas de los procesos de adaptación, coevolución y evolución aunque son consideradas continuas no se puede asumir como constantes y deben ser comparadas entre los sistemas en términos relativos.

Köhn, resume las interrelaciones jerárquicas y la velocidad de cambio del sistema de la siguiente manera:

- ✓ Los tres subsistemas (economía, política y cultura), aunque cambian a diferentes tasas, cambian más rápidamente que el sistema social.
- ✓ Los tres subsistemas pueden cambiar el sistema social de manera irreversible.
- ✓ El sistema social no sólo depende sino que también cambia el sistema natural.

Los sistemas de más bajo nivel (cultural, político y económico) son más resistentes a los disturbios siempre y cuando, tanto el sistema natural como el social estén en un estado co-evolutivo de desarrollo.

Ilustración 3 Modelo Piramidal de la Sostenibilidad

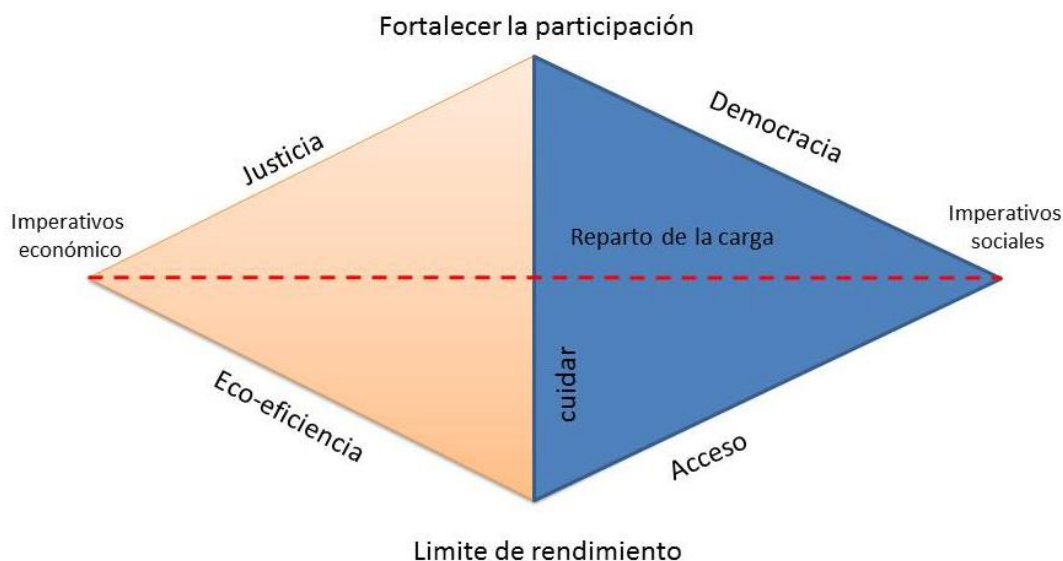


Fuente: Tomado de 'Köhn, 1998

Según Köhn, el modelo, de sostenibilidad ambiental tiene que incluir la sostenibilidad social. Si aceptamos esto, la sostenibilidad económica es parte de la sostenibilidad social. Por lo tanto (...) considerar solo la sostenibilidad económica es una categoría superflua puesto que el sistema económico no puede actuar por separado. Así mismo, el autor opina que los tres subsistemas sociales (política, economía y cultura) son de gran importancia para la formulación de políticas en el campo de la sostenibilidad.

El prisma de la sostenibilidad. Joachim Spangenberg, investigador del SERI (Sustainable Europe Research Institute) en Alemania, basado en sus propios estudios y en propuestas teóricas y metodológicas de reconocidas instituciones e investigadores (UNCDS, OCDE, EEA, Odum, Sachs, Munda, entre otros), propone entre los años 1995 y 1998 el denominado Prisma de la Sostenibilidad. Dicha propuesta consiste básicamente, en definir la sostenibilidad a través de cuatro dimensiones: social, económica, ambiental e institucional (la institucional incluye no sólo organizaciones, sino también mecanismos y orientaciones), así como de las relaciones que se establecen entre dichas dimensiones (ver diagrama).

Ilustración 4 El Prisma de la Sostenibilidad



Fuente: Valentín y Spangenberg, 1999

En el artículo Indicators for sustainable communities, Anke Valentin y Joachim Spangenberg, se refieren a los imperativos para cada una de las dimensiones, de la siguiente manera:

Imperativo ambiental se centra en la necesidad de reducir la presión sobre el ambiente físico dentro de los límites ecológicos del sistema. La dimensión ambiental de la sostenibilidad tiene como objetivo mantener intacta, indefinidamente, la estabilidad de los procesos de la ecósfera, como estructura dinámica y autorganizada.

Imperativo institucional se debe consolidar la participación de la comunidad en la esfera política. Los mecanismos relacionados con la toma de decisión deben considerar los deseos y las actividades de la gente, de esta manera, la aceptación y la identificación con las decisiones políticas ayudaran a la consolidación de la democracia.

Imperativo social exige que todos los individuos tengan acceso a los recursos y a las instalaciones que necesitan para vivir una vida sana y digna. Esto implica una estructura social no discriminatoria, respaldada por medidas encaminadas a reducir la exclusión social y garantizar estándares mínimos tanto sociales como de derechos humanos.

Imperativo económico se relaciona con la necesidad de satisfacer las necesidades humanas del bienestar material. Esto implica una economía que apoye el empleo y asegure salarios dignos, en un marco que sea competitivo y estable en la escala macroeconómica.

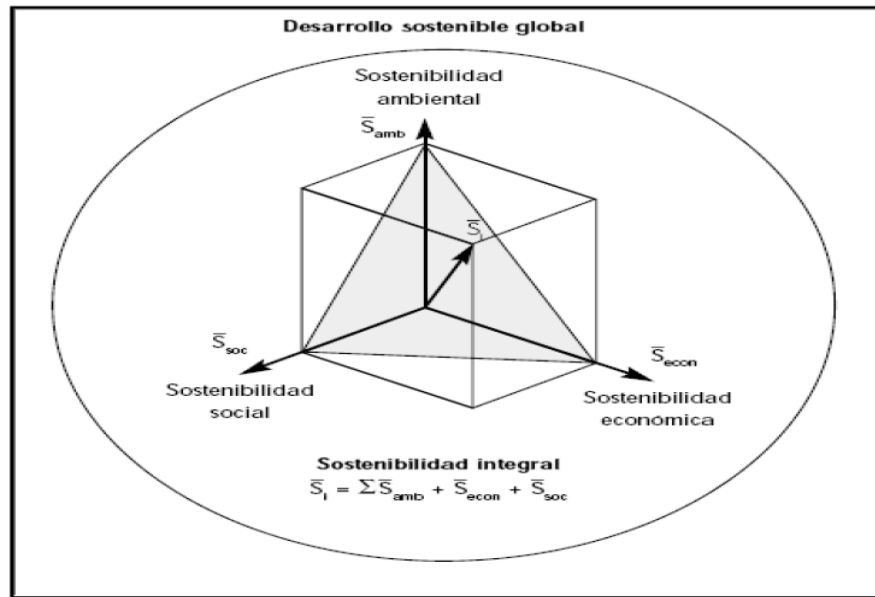
Según los autores, las interdependencias son también altamente significativas, y se relacionan con los campos más importantes de la formulación de políticas: Por ejemplo, el grado de equidad en el acceso a los recursos limitados es tan importante para la sostenibilidad como la cantidad total de recursos extraídos del ambiente.

La propuesta de Spangenberg representa un aporte invaluable a la elaboración conceptual de la sostenibilidad. Involucrar en el modelo la componente institucional articulada a la participación de la comunidad y a la toma de decisiones, abre el camino para plantear la ampliación y complejización de la componente estructural institucional, teniendo en cuenta el papel que juegan las políticas públicas en el logro de la sostenibilidad sistémica.

Sostenibilidad integral. Como punto de partida para esta propuesta, Jiménez Herrero resalta la diferencia entre sostenibilidad y desarrollo sostenible, siendo la sostenibilidad un principio funcional (o conjunto de principios) aplicables a determinados sistemas, mientras que el desarrollo sostenible se puede considerar como una opción que incluye objetivos sociales y de satisfacción de necesidades que van cambiando en el tiempo.

La propuesta de sostenibilidad integral plantea tres dimensiones básicas: ecológica, económica y social (Ver diagrama).

Ilustración 5 Triple dimensión de la sostenibilidad



Fuente: Jiménez Herrero, 2002.

Según Jiménez Herrero, en los sistemas naturales y sociales en interacción, su sostenibilidad se entiende mejor como la capacidad de adaptarse a los cambios a través de equilibrios dinámicos para sobreponerse a las fluctuaciones, de acuerdo con sus propiedades de auto-organización y autoregulación.

La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden.
UNESCO, 1982: Declaración de México

En síntesis, podría decirse que la Sostenibilidad Integral representa un avance en la modelación y conceptualización de la sostenibilidad al incluir, además de las tres dimensiones tradicionales, la dimensión ética. Sin embargo esta propuesta refleja claramente que cada sistema representa una dimensión parcial de la sostenibilidad global, lo que permitiría, según el momento y la circunstancia, otorgar diferentes grados de valoración para cada uno de los elementos de acuerdo con el tipo de relación y la importancia relativa, lo cual supone la necesidad de incluir sistemas de ponderación en una escala variable y no lineal.

Sostenibilidad pentameral. Surge como resultado del estudio detallado de los diversos, más relevantes y actuales modelos conceptuales de la sostenibilidad, Liliana Peñuela (2010) y propone el modelo denominado Sostenibilidad Pentameral. Este modelo, que recoge elementos, conceptos y cosmovisiones de

diversas propuestas y pretende aportar en la construcción de la conceptualización y modelización de la sostenibilidad; para ello la autora recurre a tres teorías básicas: Teoría General de Sistemas, la teoría de la complejidad y la ciencia posnormal.

La propuesta pretende, mediante la integración de cinco componentes, sistemas o dimensiones (Köhn, 1998 y Daly 1973), ofrecer una mirada de la sostenibilidad más holística, sistémica (Quiroga, 2005) y simétrica (Guimarães, 1994), que contemple la geopolítica de la diversidad en la formulación de políticas internacionales (Leff 2002) y que considere y respete las diferentes cosmovisiones, con el fin de construir un concepto verdaderamente incluyente e integral en el contexto de la equidad, que permita la identificación y acción conjunta de las diferentes regiones entorno a un objetivo común: la viabilidad de la sostenibilidad.

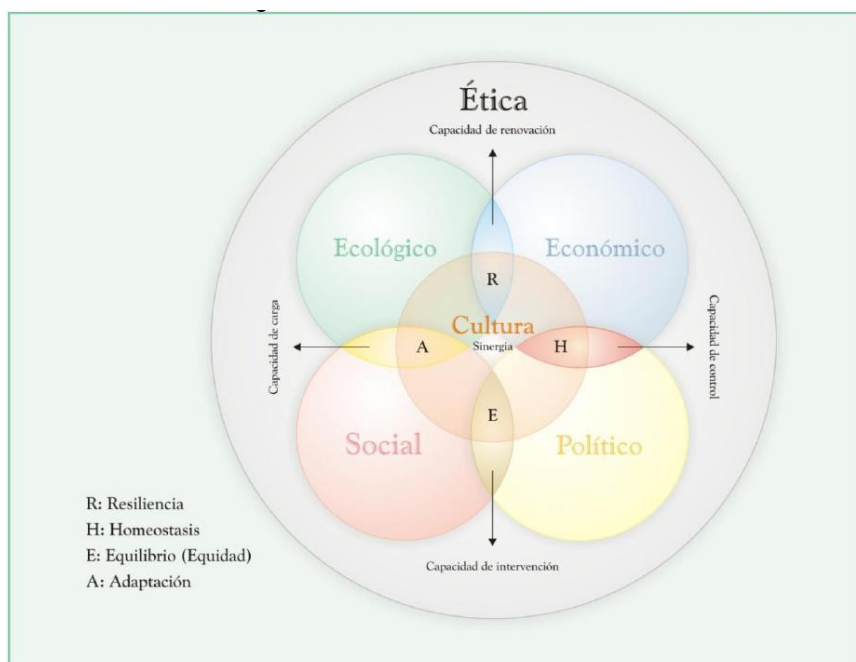
El modelo contempla los tres componentes básicos de la sostenibilidad propuestos desde 1988 por la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo (CMAD) y respaldados por diferentes autores (Sunkel, Roca, Gallopín, Jiménez Herrero, entre otros): el social, el económico y el ecológico, pero además integra el componente político (en consonancia con las propuestas de Köhn y Guimarães) y el cultural; este quinto componente del modelo está fundamentado en el absoluto convencimiento, por parte de la autora, del papel articulador que desempeñaría esta dimensión en la viabilidad de la sostenibilidad, a su vez, la incorporación de la cultura en el modelo está respaldada por la pirámide de Köhn y la Ecuación IPAT de Ehrlich y Holdren. Todos los componentes del modelo se hallan inmersos en lo que Jiménez Herrero ha denominado el espacio envolvente de la ética (ver ilustración).

En aras de la comprensión de los diferentes modelos propuestos anteriormente respecto del desarrollo sostenible, se hace indispensable presentar los siguientes argumentos, con el fin de comprender las interrelaciones planteadas y facilitar al lector su comprensión del tema en relación con el empoderamiento de una cultura político-ambiental:

a. Componente ecológico: representa la base natural en donde la sociedad se desarrolla (física, cultural y económicamente). Incluye bienes y servicios ambientales proporcionados por la biosfera que son compartidos con otras especies vivas. Sobre la necesidad de contemplar este componente en la conceptualización de la sostenibilidad no parece haber duda alguna, ya que todas las propuestas y modelos, tanto de desarrollo sostenible como de sostenibilidad, la incluyen.

b. Componente social: representado por la sociedad y sus diferentes formas de organización. Desde el punto de vista etológico, se acepta ampliamente la idea de que la sociedad se organiza y diseña estrategias de adaptación teniendo en cuenta las condiciones que le proporciona el entorno. La necesidad de incluir este componente en la modelación de la sostenibilidad, al parecer, no admite discusión.

Ilustración 6 Sostenibilidad Pentameral



Fuente Navarrete Liliana 2010

d. Componente económico: la economía tiene su base en el uso, transformación y consumo tanto de los recursos naturales como de los bienes y servicios ambientales. Debido a las diversas y controversiales concepciones que sobre desarrollo, desarrollo económico y desarrollo sostenible se han planteado históricamente y a la evidencia científica de que la explotación de los recursos naturales se realiza a una tasa mayor que la tasa de reposición natural, nadie duda en aceptar que la economía es una de las dimensiones de la sostenibilidad y que se interrelaciona con las dimensiones social y ecológico: la sostenibilidad ambiental tiene que incluir la sostenibilidad social. Si aceptamos esto, la sostenibilidad económica es parte de la sostenibilidad social (...) el sistema económico no puede actuar por separado. (Köhn, 1998).

e. Componente político: La dimensión política incluye lo que otras propuestas han denominado dimensión global y dimensión local (ecuación IPAT) o componente institucional (CDC, sistema socio-ecológico, prisma de la sostenibilidad).

Según Young (2002), las instituciones son grupos de derechos, reglas y procedimientos involucrados en la toma de decisiones, que dan lugar a prácticas sociales, asignan roles a los participantes en estas prácticas y direccionan las interacciones entre ellos. Las instituciones permiten gobernar las actividades humanas, definiendo y organizando la práctica social en términos de los roles de los diferentes individuos o grupos (Bauler, 2007).

Para Vatn (2005), las instituciones son las convenciones, normas y reglas formalmente sancionadas por una sociedad. Ellas proporcionan expectativas, estabilidad y significado esencial a la existencia humana y la coordina. Las instituciones regularizan la vida, apoyan valores y producen y protegen intereses.

El sistema político contiene la institucionalidad pero no se reduce a ella ya que abarca también los conceptos de democracia, gobernabilidad, autonomía, legislación, políticas públicas (procesos e instancias de formulación) y organización del Estado. Además, se considera que cumple una función reguladora de la relación entre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad.

A juicio de Carrasco (2005), la sociedad se dota de instituciones para su funcionamiento diario, siendo dichas instituciones el reflejo de la cultura dominante y más concretamente de la moral sobre la que se apoya. Así mismo sostiene: La democracia integra valores como la justicia o la libertad. Por esta razón, confianza y democracia, tienen fundamentos morales.

f. Componente cultural: integrar la cultura como componente de la sostenibilidad es susceptible de generar controversia a la luz de las diferentes interpretaciones que de lo cultural existen, por tal motivo, a continuación se presentan diferentes posturas y argumentos con los que se busca justificar y clarificar el papel del sistema cultural en el modelo de sostenibilidad propuesto.

Según Rebellato (1995), La cultura es un concepto complejo de no fácil definición. En forma aproximativa se puede decir que la cultura se encuentra en torno a relaciones sociales y redes comunicativas. Supone la conjunción de distintos elementos que conforman una visión del mundo, del entorno y de lo demás (...) Es una matriz generadora de comportamientos, actitudes, valores, códigos de lenguaje, hábitos.

En esta misma línea, Núñez (2008) sostiene: No se puede (no se debe) "definir" la cultura, pues al hacerlo, la congelamos, la cercamos y matamos su característica principal, que es su dinamismo, su constante renovación, su construcción dialéctica día a día. (...) Tampoco podemos hablar de "la" cultura, sino de las diferentes expresiones históricas y contextuales de lo cultural (...) No podemos por tanto reducir lo cultural, a solamente aquello relacionado con el arte o las bellas artes.

El mismo Núñez, en su libro *La Revolución Ética* repalntea sus argumentos y propone una definición de cultura como un sistema de valores, de actitudes, de códigos, de normas morales y jurídicas, de expresiones artísticas etc., que va dando legitimidad a un modelo ideológico, económico y político. Posteriormente se refiere a ella de la siguiente manera:

La cultura tiene naturaleza dinámica ya que se ve determinada por las circunstancias históricas, en otras palabras, la cultura no es estática en el tiempo. Consecuente con este planteamiento, Carrasco, define la cultura como el conjunto de actitudes, creencias, valores, costumbres, símbolos y comportamientos que comparte una sociedad (aunque puedan variar en intensidad entre individuos dentro del grupo social), distinguiéndola de otros grupos humanos durante un período de tiempo.

Por su parte, Ospina (2001), se refiere a la cultura como una manera de estar en el mundo, un modo de asumir el destino humano (...) Una cultura es algo que interroga la vida y la muerte, la enfermedad y la belleza, la infancia y la vejez, los afectos y las esperanzas, los saberes y los oficios, el sueño y la vigilia, la memoria y el misterio, el tiempo y la naturaleza. Algo que no las interroga sólo desde el rigor de la razón y desde el pragmatismo de las estadísticas sino desde los múltiples lenguajes de la tradición, del afecto, de la solidaridad y de la imaginación.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, podría decirse que el componente cultural está integrado, en primera instancia, por un amplio y dinámico conjunto de valores, actitudes y códigos, relacionados con el contexto local en términos espacio temporales (vestido, alimentación, lenguaje, modos de vida, creencias, conocimientos (tecnología-medicina, educación, arte, cosmovisiones y moral), que establecen una forma particular de relación entre la sociedad y su entorno natural o construido. Y en segunda instancia, por los elementos (valores, actitudes y códigos) de culturas foráneas que logran permear la barrera de lo local, generando cambios que van desde la transculturación hasta la aculturación.

Pese a no haber una definición universal de cultura, su doble papel orientador y articulador en la relación sociedad – naturaleza, le otorga un merecido y decisivo lugar en la modelación y conceptualización de la sostenibilidad. Así lo confirma Carrasco (2005): La cultura proporciona el marco de elección, los conceptos, valores, convenciones y prácticas que van a dirigir, a poner límites a la elección. A través de la cultura heredamos un código moral, que nos permite establecer nuestra escala de preferencias. La cultura va a orientar en el individuo, la forma en la que éste se relaciona con los demás e interacciona con el medio físico.

g. Componente territorial. El territorio constituye una realidad que es parte integral de la vida de las naciones; por lo tanto es difícil entenderlos y tratarlos como construcciones ajenas a las regiones y a los países de los que forman parte y, lo que es más importante, a la vida internacional. Muchos de los problemas y potenciales que enfrentan las ciudades y los territorios, tienen su origen en políticas nacionales y fenómenos internacionales.

*Es costumbre, tecnología,
alimentación, vestido; es forma
de ser; es
conocimiento empírico,
medicina popular, medicina
"científica", es vivienda, es
patrón cultural de la misma; es
forma de encarar el Hábitat;
son normas,
costumbres, hábitos y valores;
es la expresión de cómo la
sociedad va
desarrollando su relación con
la naturaleza y con el medio
(...) Cultura así
entendida no es solo aquello
referido a la parte expresiva de
determinado
modelo de desarrollo y su
práctica histórica, es decir, los
códigos que lo
expresan*

Para Winchester (2006), el territorio, en particular el contexto latinoamericano, es una matriz física y simbólica de la modernidad en la que las tensiones y contradicciones generadas por problemas como concentración de la riqueza y de los vínculos con la globalización económica, genera entre otros: Grandes inequidades y exclusiones sociales, contaminación, consumo energético irracional y pobreza urbana, entre muchos otros, lo cuál hace evidente la insostenibilidad del actual desarrollo.

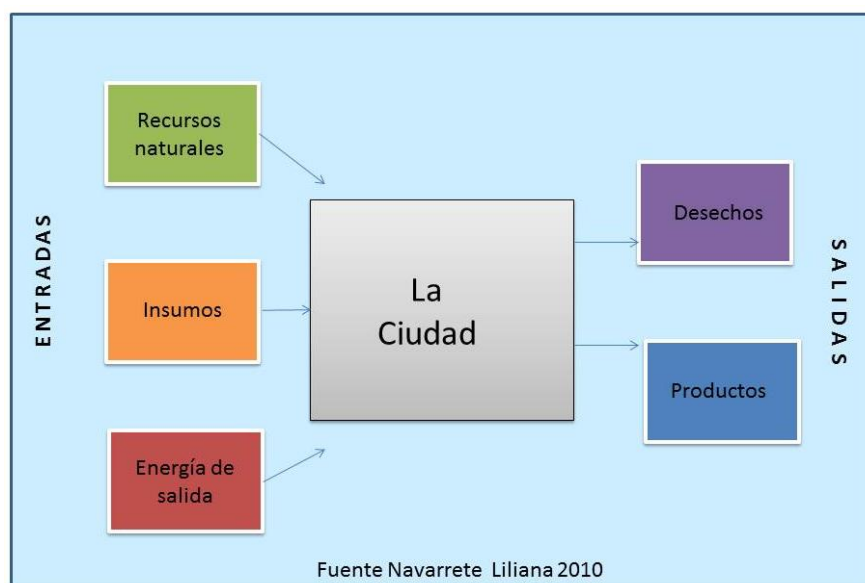
Por su parte, Fernando Carrión, se refiere al territorio como un extraordinario producto de la humanidad en el que se concentra la diversidad, un producto social en permanente cambio y construcción, con dos características particulares: es multifuncional y posee historia propia. Así, el territorio, un sistema complejo que obliga a analizar el contexto desde una perspectiva sistémica que permita una mirada holística desde la cual las propuestas de solución a las problemáticas propias de cada municipio sean más cercanas a la realidad local.

Desde la Teoría General de Sistemas, es claro que los municipios, las ciudades y las regiones se comportan como un sistema abierto, dinámico, sinérgico, complejo, subsidiado y altamente entrópico, en el que están presentes flujos de materia, energía e información; esta dinámica de flujos ha llevado a algunos autores a considerarlos como ecosistemas, mientras que otros afirman, que es precisamente esa característica la que contradice que el territorio se comporte como un sistema natural.

La Escuela de Sociología Urbana de Chicago, en los años 20, fue la primera en establecer la analogía entre ciudad y ecosistema; años más tarde, sería Paul Duvigneau quien la aplicara al estudio del metabolismo urbano de la ciudad de Bruselas (1.947). La Ecología Urbana, también se ha aproximado al estudio de la ciudad como ecosistema desde dos características básicas relacionadas con la TGS: la estructura y el funcionamiento interno de la ciudad.

Si bien es cierto que la ciudad muestra algunas analogías con los sistemas naturales, también es cierto que, desde la perspectiva estrictamente ecológica, contemplar la ciudad como un ecosistema es incorrecto debido a que, en términos de flujos de materia y energía, la ciudad es extremadamente ineficiente, es decir, es un sistema altamente subsidiado que produce una cantidad de desechos tal (ver diagrama) que no logran ser incorporados al sistema natural vía ciclos biogeoquímicos de manera eficiente en el tiempo. En este sentido Odum (1971), se refería a las ciudades como sistemas heterótrofos que se diferencian de un ecosistema heterótrofo natural porque ésta presenta una alta tasa metabólica por unidad de área y consume más alimento y materia orgánica de la que produce. Así mismo opina Ángel Maya cuando asegura que la ciudad no es un ecosistema sino un producto de la cultura y que su dinámica dista mucho de las leyes que rigen los procesos naturales.

Ilustración 7 La Ciudad como Sistema



Refiriéndose a la insostenibilidad energética del sistema urbano, Enrique Leff opina: La ciudad desborda sus externalidades ambientales hacia su entorno, por lo tanto, no puede haber una sustentabilidad intrínseca, interna de la ciudad. La sustentabilidad urbana sólo es concebible y construible dentro de un sistema de asentamientos entrelazados en la trama ecológica de su soporte territorial, es decir, en la productividad primaria de los ecosistemas y no en los procesos entrópicos de la ciudad.

Torres (2003), al igual que Del Amo y Ramos, sugiere estudiar la ciudad como un socioecosistema. Torres afirma que la ciudad no se puede considerar un verdadero ecosistema ya que esta rompe el ciclo del agua y las cadenas tróficas, presenta flujos de energía negativos, presenta insuficiencia local de productos agrícolas (sistema altamente subsidiado) y genera economías y deseconomías; refiriéndose a las deseconomías el autor señala que se representan por la basura, hacinamiento, vandalismo, inseguridad, patología social, depredación de la naturaleza, contaminación, falta de agua, apagones, en una palabra: deterioro urbano. Más allá de la pertinencia o no de estudiar la ciudad como un ecosistema, lo que es indiscutible es que la ciudad se comporta como un sistema abierto, complejo y dinámico en el cual se cumplen los principios básicos de la TGS.

Teniendo en cuenta lo anterior y la estrecha correlación de carácter funcional, procesual e histórico, existente entre la ciudad y el ecosistema sobre el que esta se asienta, es improcedente desconocer en los estudios tanto evolutivos como prospectivos del desarrollo urbano, las características estructurales y funcionales de los ecosistemas locales y proximales que sirven de soporte y sustento a dicho asentamiento, así como las estrechas relaciones que se dan entre el sistema natural y el sistema construido, ya que son estas características y correlaciones las que, en últimas, determinan y limitan el crecimiento, funcionamiento y metabolismo del propio centro urbano.

5.6. Gouvernance y gobernabilidad. Según Ricardo Jiménez (2008), las raíces etimológicas de la palabra *gouvernance* pertenecen al griego (*kubernân*, Grecia clásica antigua), latino (*gubernare*, Edad Media) y francés e inglés (*governance*) del siglo XIV y en todos los casos hace referencia directa a la idea de gobierno. Por su parte Launay (2007), remonta el origen de la palabra *gouvernance* al siglo XV (sinónimo de *gouvernement*), siendo usada por Carlos de Orleáns para referirse al arte de gobernar.

La Comisión de las Comunidades Europeas, en *Gouvernance européenne* Un livre blanc de 2001, se refiere al concepto de *gouvernance* como aquel que designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia, estos cinco principios buscan reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La *Stratégie Gouvernance* de la *Coopération Française* (2007), define la *gouvernance* como el arte de gobernar, articulando la gestión en diferentes niveles territoriales, que regula las relaciones dentro de la sociedad y la coordinación de la participación de múltiples actores, es decir, el arte de gobernar, articulando la gestión de los asuntos públicos en los diferentes niveles territoriales, y regulando la participación de todos los actores dentro de la sociedad. Este enfoque francés va más allá de la cuestión de las instituciones y formas de gobierno. También incluye mecanismos de coordinación social que participan en la acción política. Se refiere al proceso de toma de decisiones entre todos los grupos sociales (gobierno, empresas, comunidades, asociaciones, etc.) y en todos los niveles territoriales.

La *Stratégie* asegura que la *gouvernance* está en el corazón de la problemática del desarrollo y por ello afecta todas las dimensiones: territorial (local a mundial), económica (público, privado o mixto), social (expresión de las necesidades de los usuarios a través de su participación), ambiental, política y cultural. Incluye también las cuestiones de seguridad y pobreza generadoras de desigualdades, conflictos y crisis. En este contexto, la *gouvernance* se refiere tanto a la creación de capacidades (humanas e institucionales) como a las interacciones entre los distintos ámbitos (social, económico, político, administrativo, etc), los diversos actores (estado, sociedad civil, sector privado) y los diferentes niveles territoriales (local, nacional, regional, mundial).

La palabra *gouvernance*, traducida al inglés como *governance* y al español como *gobernanza* por la Real Academia de la Lengua, resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre *Corporate Governance*, referidos a la eficiencia y rentabilidad de la empresa, siendo esta la primera vulgarización del concepto de *gobernanza* en su aplicación a la esfera privada.

Posteriormente, en 1973 en medio de la guerra fría, el vocablo *governance* es retomado por el sector público y traducida al español como *gobernabilidad*, utilizada en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki en el informe *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*, presentado a la Comisión Trilateral (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea) en plena crisis del

Estado del Bienestar y el tímido surgimiento de lo que hoy se conoce como globalización (Prats, 2001).

En la década de los años 80, con el fortalecimiento del modelo neoliberal, por parte del Consenso de Washington y la consecuente crisis de gobernanza, el término *governance* se posiciona, gracias al Banco Mundial, en la esfera política y económica internacional como un catálogo de herramientas universales capaces de responder a todas las situaciones, generadas por la crisis de la política democrática del momento.

El Banco Mundial (1994), en el libro *The World Bank's Experience*, presenta la siguiente reseña del término *governance*: *Governance* era un término raramente usado en círculos del desarrollo hasta que fue empleado por el Banco Mundial en 1989 en el informe *África SubSahariana: De crisis al crecimiento sostenible*. Más adelante, *governance* y desarrollo proporcionaron una definición específica relevante a los propósitos del banco: “la manera en la cual el poder se ejerce en la gerencia de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo.” El banco mundial ha identificado tres aspectos distintos de la *governance*: a) la forma de régimen político; b) el proceso por el cual la autoridad es ejercida en la gerencia de los recursos económicos y sociales del país para el desarrollo; y c) la capacidad del gobierno de diseñar, formular, y ejecutar políticas y descargar funciones. El primer aspecto se juzga fuera del mandato del banco; así el foco del banco ha estado en los segundos y terceros aspectos. Otras instituciones de préstamo multilateral utilizan el término de la misma forma que el banco mundial, aunque el Banco Interamericano de Desarrollo hace énfasis especial en la modernización de la administración pública.

En 1999 el BM habla de la necesidad de mejores formas de gobierno e introduce el término *Good governance*, traducida al español como buena gobernanza o buen gobierno y entendida como la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente sus recursos, a fin de aplicar políticas pertinentes (Banco Mundial 1999).

Hacia finales de la década de los 90, ante el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, aparecen nuevas condiciones de ayuda al desarrollo por parte de las instituciones internacionales. Estos nuevos criterios de la banca internacional, generaron el comienzo de un debate que aun no termina.

Algunos de estos cuestionamientos los presentan claramente Launay y Bolívar en varios de sus escritos: la gobernanza lleva a un cuestionamiento del funcionamiento institucional, político y social, con el objetivo de mejorarlo, pero de acuerdo con criterios predeterminados que no siempre aplican o encuentran las condiciones materiales para ser llevados a cabo, ya que los países están sometidos a criterios de buena gobernanza que miden su consolidación democrática y cuyo cumplimiento es indispensable para solicitar créditos de ajuste estructural a las instituciones de Bretón Woods, o para solicitar la ayuda de la Unión Europea; la versión de gobernanza propuesta por el Banco Mundial y las instituciones internacionales propenden a la imposición universal de normas políticas muy determinadas.

Desde esas perspectivas, gobernanza es sinónimo de democracia liberal o a veces de Estado de derecho. Sin embargo, las medidas de ajuste económico que se promueven como remedio técnico para lograr mayor gobernanza pueden precisamente amenazar la democracia. El Banco Mundial habla de buena gobernanza restringiendo la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económico. Su concepción de la gobernanza se limita entonces al análisis de un funcionamiento institucional y de sus resultados, sin tomar en cuenta, al parecer, otros factores humanos y sociales fundamentales.

En el caso específico de América Latina, las ambigüedades generadas por el uso del término *governance* o gobernanza condujeron a la apropiación del concepto gobernabilidad como reafirmación de la singularidad de las situaciones de la región y crítica de las soluciones universales (Theys, 2003). El uso creciente del término ha llevado tanto a autores anglosajones (Bailey, John y Godson, Roy, entre otros), como a diferentes instituciones internacionales (FMI, BM, BID, NU, UE) a utilizar el término gobernabilidad (*governability* en inglés y *gouvernabilité* en francés).

Actualmente, tanto gobernanza como gobernabilidad, son dos conceptos ampliamente utilizados para describir una variedad de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y a las diversas modalidades de ejercicio del poder. Sin embargo, entidades como el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) y el Institut de Recherche pour le Développement centran la diferencia en que la gobernabilidad concierne a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (Consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.), mientras que la gobernanza estaría dedicada básicamente al mejoramiento de la eficiencia de las instituciones del Estado.

5.6.1. **Gobernabilidad.** En términos generales, la gobernabilidad hace referencia al manejo que las autoridades hacen de la institucionalidad estatal y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos del gobierno.

Para Tomassini (1992), la gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, y la interacción entre esta última y el Estado, para alcanzar el desarrollo económico.

Boisier (1995), en su artículo la modernización del estado. Una mirada desde las regiones, relaciona de manera clara los conceptos democracia, eficiencia del Estado y legitimidad como requisitos indispensables de la gobernabilidad:

La gobernabilidad es enfocada en términos de la capacidad técnica y la consistencia moral de los equipos gobernantes (...) Es fundamental para la democracia que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades. Se requiere una nueva cultura política, proclive a los consensos, para consolidar el estado de derecho. Se necesita una nueva cultura de la gestión para ganar la batalla de la competitividad. Sólo nuevos valores culturales podrán garantizar el enraizamiento del respeto a los derechos humanos, a las identidades y al medio ambiente, como actitud socialmente consensuada.

5.6.1.1. La Gobernabilidad en el contexto de la Globalización. Según el Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, La globalización está produciendo enormes cambios en las capacidades de acción de los actores, gubernamentales, privados y civiles, a lo largo del eje local y global, lo que facilita en teoría la acción de la gobernabilidad a nivel local.

Esto se confirma si tenemos en cuenta que la globalización, como promotora de la modernización del Estado, busca mayor transparencia en la administración pública y por ende, en la solución de los conflictos sociales, económicos y políticos de los Estados, lo cual, ayuda a consolidar la estructura de la gobernabilidad.

Pese a lo expuesto, diversos autores sostienen que la globalización ha lesionado profundamente la gobernabilidad al debilitar significativamente dos de sus pilares: la democracia y la participación.

Al respecto, Launay y Mouriès, investigadores del Institut de recherche et débat sur la gouvernance, sostienen: En un contexto de globalización, de crecimiento de las interdependencias donde la democracia y la escena política siguen organizándose casi exclusivamente a escala nacional, la crisis de la democracia es profunda en el momento en que, ideológicamente, ésta se convirtió en la

referencia universal obligada.

Esta crisis de gobernabilidad a la que hacen referencia los autores se acentúa si se tiene en cuenta que la igualdad política es la clave, por tanto...a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor será la falta de gobernabilidad. De hecho, en estos casos la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas a la vez que la vulneración de la democracia impedirá garantizar los derechos sociales y políticos que brindan seguridad jurídica y social a los actores sociales y económicos, como lo asegura Concepción (2005).

Vargas (2005), sostiene que la globalización ha limitado las oportunidades de desarrollo de las economías más frágiles, debilitado y socavado las bases del poder de los Estados nacionales, aumentando las tensiones sociales y por tanto la ingobernabilidad de las sociedades.

Así mismo, Concepción (2005), afirma que la globalización ha tenido serios efectos sobre la gobernabilidad al dejar la tarea de la cohesión social a los estados nacionales y al mismo tiempo erosionar la capacidad de acción de estos estados, afectando severamente la democracia y la soberanía, sustento de la gobernabilidad, la igualdad social y la

participación de la comunidad en la toma de decisiones; por tanto es necesario que el ordenamiento internacional sea respetuoso de la diversidad de los países dentro de los límites de la interdependencia.

En palabras del propio Joseph Stiglitz, dentro de los efectos negativos de la globalización se encuentran la amenaza a la identidad, a los valores culturales y a la democracia; la globalización, a menudo parece sustituir las antiguas dictaduras de las élites nacionales por las nuevas dictaduras de las finanzas internacionales. A los países de hecho se les avisa que si no respetan determinadas condiciones, los mercados de capitales o el FMI se negarán a prestarles dinero.

Por último, desde el esquema impuesto por la globalización, Vargas (2005), asegura que la gobernabilidad se logra mediante el desarrollo económico y social de los pueblos. De hecho, las sociedades local y regional son actores sociales para la promoción de un desarrollo más justo y equitativo y concluye: El desafío para una mejor gobernabilidad en un marco globalizador se centra en un sistema que logre el desarrollo integral del ser humano mediante la armonización de las metas macroeconómicas de crecimiento y de igualdad social.

Gobernabilidad Local. Los desafíos para los gobiernos locales son cada día mayores dado que tienen que gestionar y velar por la inversión eficiente de los fondos, complacer las exigencias crecientes de la sociedad en lo relacionado con la democratización y socialización de la política y velar por el equilibrio ecológico, social, y económico de la ciudad y del entorno del que depende.

En la instalación de la III Reunión de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), Edgardo Bilsky, al referirse a los actuales gobiernos locales, manifiesta que las crecientes responsabilidades de los gobiernos locales son cada día más importantes y diversas ya que deben brindar un servicio público cercano a la gente, son los garantes locales del respeto a la igualdad de los derechos ciudadanos y representan el interés general de la población en una ciudad o municipio. Además, se han convertido en uno de los principales actores del desarrollo económico y social. Por lo tanto, deberían poder garantizar la coherencia del desarrollo urbano a partir de la gestión global de sus territorios, es decir, tomando en cuenta diversos factores como equipamiento, servicios, ordenamiento equilibrado de barrios, acción social, lucha contra la pobreza, exclusión, etc.

Democratizar la cultura, la información y la educación, es el eje estratégico de una gobernabilidad orientada a la consolidación democrática, a la construcción de modernas y más eficaces estructuras económicas y sociales, y a las reformas institucionales estructurales y organizativas que garanticen sociedades más justas, más libres, más solidarias
Daniel H. Levine

Vargas (2005), en su artículo Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal, asegura que tanto una mayor participación ciudadana como una mayor autonomía de los gobiernos locales son elementos imprescindibles para consolidar la gobernabilidad democrática, la cual se fortalece con el ejercicio autónomo de la autoridad para la formulación e

implantación de sus propias políticas públicas como respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Santos Zavala (2008), contempla la gobernabilidad en el nivel subnacional, como un resultado del proceso de reforma del Estado. El autor, refiriéndose principalmente a América Latina, resalta la participación de la comunidad en la formulación de políticas públicas: ...la nueva gobernabilidad local ha impulsado al mercado y a las redes de política pública como formas de organización del gobierno local, generándose con ello un nuevo proceso de formulación de políticas públicas, sustentado en la participación ciudadana y caracterizado por la existencia de múltiples lógicas de acción.

Con respecto a la relación globalización y gobernabilidad local, desde la perspectiva Latinoamericana, Ricardo García sostiene que la globalización se convierte en un inconveniente más para los gobiernos locales ya que es justamente en el ámbito local donde el proceso de desarrollo económico cobra vida, lo global y lo local se oponen precisamente en la percepción que hacen los ciudadanos del desarrollo.

El retorno a la democracia vivido por la mayoría de los países de América Latina ha representado para el gobierno la consolidación y fortalecimiento del poder local a través del proceso de descentralización que entrega autonomía a los municipios para realizar un gobierno más cercano a la sociedad y sobre todo con la posibilidad de incidir directamente sobre las prioridades y necesidades de la comunidad, y para la sociedad civil, la democracia representa la opción de intervenir en las decisiones que la afectan y el derecho a ejercer el control y vigilancia sobre la gestión de sus gobernantes y el cumplimiento de las funciones para las cuales fueron elegidos.

En síntesis, la gobernabilidad local debe ser entendida esencialmente como gobernabilidad urbana, esto implica la necesidad de generar las capacidades de formular estrategias compartidas de ciudad o ciudad-región y de implementarlas en entornos volubles y cambiantes como lo son, las dinámicas de los centros urbanos.

5.6.2 Políticas Públicas. Es preciso aclarar que la política pública no es igual a la ley o a la norma, la política pública involucra todas las áreas del Estado, no sólo la política económica.

Según Oszlak y O'Donnell (1981), la política pública no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Posteriormente, Vargas (2007), ratifica esta interpretación al afirmar que una política pública no es una decisión aislada, sino un conjunto de toma de posición que involucra una o varias instituciones estatales. Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en términos de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma.

Las políticas públicas demuestran obedecer a un contexto histórico. En la medida en que se producen cambios en el rol del estado como resultado de transformaciones estructurales tales como la globalización, el sentido y el rol de las políticas públicas también se transforma, lo que las hace dinámicas ya que se modifican de acuerdo al comportamiento y demandas de los actores; esto significa que una política pública no siempre se propone, o puede, solucionar un problema de forma definitiva (Vargas, 2007).

Son numerosos los autores que coinciden en opinar que las políticas públicas se convierten en una especie de dispositivo de acción fundamental de los gobiernos para lograr construir gobernabilidad. En este sentido, la política pública encuentra justificación en su propio objetivo: el bien común, lo que implica tanto la solución de problemas que afectan a la ciudadanía, como la legitimación de los intereses de tipo político de todos los actores.

A groso modo, puede decirse que las políticas públicas pasan por tres fases: a) origen: consiste en la identificación y aceptación del problema que se pretende resolver con la política; b) implementación: identificación de actores interesados en el participar en la formulación de la política; y c) evaluación: identificación de la población afectada directa e indirectamente con la política pública.

Desde esta perspectiva, una política pública será exitosa en la medida en que alcance los objetivos propuestos, es decir, dé solución al problema identificado, generando conocimiento en la sociedad con respecto al tratamiento de sus problemas cotidianos, democratizando y perfeccionando la formulación de las soluciones, para ello la participación de la comunidad y la acción coordinada entre esta y el gobierno local, es fundamental.

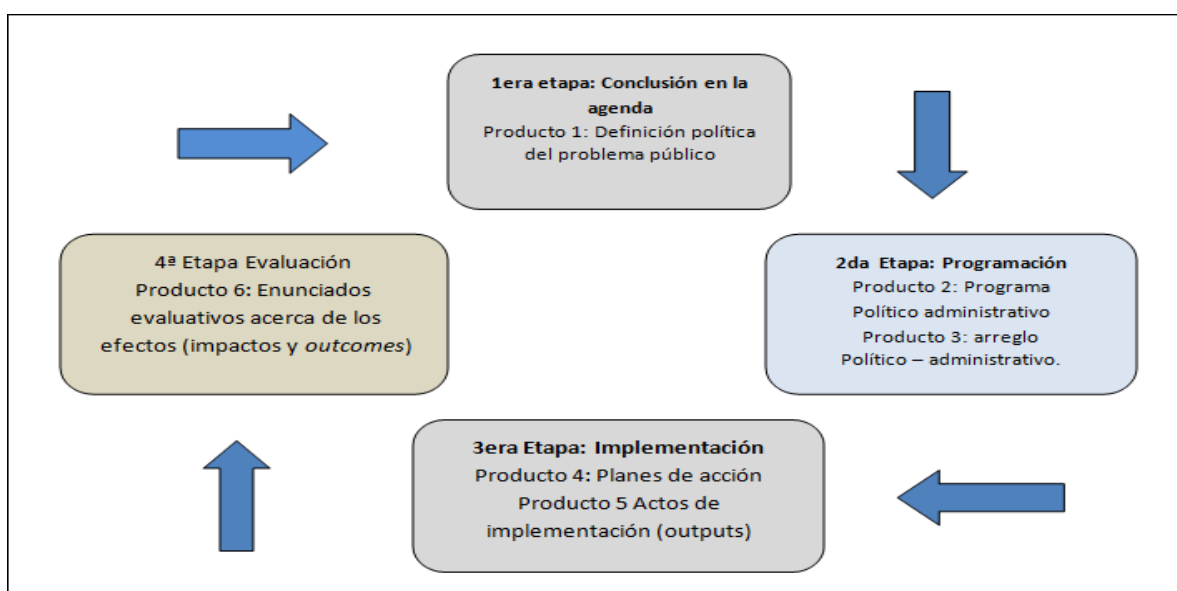
El BID (2006), en el Informe La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, define el proceso de formulación de políticas como un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios y clasifica en dos grupos los actores que allí intervienen: formales (los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia) e informales (movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación). En lo referente a los alcances de la función que desempeñan los actores, el BID, sostiene que están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran.

Knoepfel (2007), establece que a la categoría de actores pertenece todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del espacio de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública.

Así mismo, estos autores consideran que los actores individuales o colectivos actúan racionalmente y explotan de manera consciente zonas de incertidumbre propias del funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, de las reglas formales y de las normas sociales, con el objetivo de promover sus propios valores, ideas e intereses.

Sin embargo, advierten que conviene tener en cuenta que la racionalidad de los individuos y de los grupos sociales se encuentra siempre limitada por razones de orden cognitivo, afectivo cultural, y sus motivaciones son múltiples, sobre todo porque dependen de la biografía del individuo o del grupo social en cuestión, así como de la situación momentánea que genera límites u oportunidades para la acción.

Ilustración 8 Ciclo de una política publico.



Fuente: Knoepfel et. al, 2007

Este modelo, presenta las siguientes ventajas:

- ✓ Permite evidenciar fenómenos de filtro para cada etapa, desde que problemas sociales que se incluyen o no en la agenda, hasta la ejecución no.
- ✓ Posibilita la formulación de cuestionamientos analíticos, hipótesis y teorías para cada una de las etapas.
- ✓ Potencia la identificación de errores o vacíos en cada etapa o en la transición entre ellas.
- ✓ Se pueden identificar productos muy definidos para cada fase.

No obstante la claridad del diagrama, son varios los autores (Jenkins-Smith y Sabatier, entre otros), que han advertido sobre los problemas de este modelo cíclico:

- ✓ El ciclo de política no es realmente una teoría causal.
- ✓ Puede inducir al error, dado que el desarrollo cronológico de la política no sigue necesariamente de manera estricta las diferentes etapas.

- ✓ Puede llevar al analista a pensar, equivocadamente, que existe coherencia, cuando en verdad no la hay.
- ✓ Puede conducir a asignar resultados a una política cuando en realidad se deben a otros factores.

Por su parte Roth (2007), propone cinco momentos o fases que marcan el proceso de las políticas públicas: identificación e institucionalización de un problema, formulación de soluciones o de acciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. El autor establece para cada una de las etapas actividades concretas y actores específicos (Ver Tabla). Esta propuesta está fuertemente influenciada por la teoría positivista (desarrollada por Augustine Comte) y corresponde al marco de análisis denominado secuencial.

Tabla 4 El marco del ciclo de política: actividades y actores principales

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o de acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades	Actividades	Actividades	Actividades	Actividades
Valores, acontecimientos intereses, demandas y agenda publica	Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios	Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación	Ejecución, gestión, efectos concretos	Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste
Actores	Actores	Actores	Actores	Actores
Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales ONG, etc.	Parlamentos, presidente ministro, gobernador, alcalde, etc.	Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados ONG, etc.	Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.

Fuente: André-Noël Roth Deubel, 2007a.

Hoy no es posible intentar estudiar el proceso de construcción y configuración de las políticas públicas sin tener en cuenta el proceso de globalización. Con esta aseveración, López Rodríguez (2007), confirma la necesidad de tener en cuenta el contexto internacional a la hora de trabajar en el análisis, formulación y evaluación de las políticas públicas en los niveles regional y local. Como se ha dicho en apartados anteriores, la hegemonía globalizante ha transformado los discursos de las políticas internacionales que a su vez se reflejan en transformaciones en el ámbito del Estado, su rol y en las políticas públicas, siendo estas, elementos fundamentales para la construcción de la gobernabilidad.

Las políticas públicas y sus resultados dependen de factores como el tipo de sistema político en que se formulan e implementan (democrático o autoritario), la riqueza del Estado, el grado de industrialización, el nivel de gobernabilidad, la institucionalidad e incluso el concepto que se tenga como sociedad de lo público y lo privado. Así mismo, los resultados de la implementación de las políticas públicas estarán determinados más por el tipo e intensidad de presiones que los grupos afectados ejerzan sobre los gobiernos, que por el proceso mismo de elaboración de políticas públicas.

La implementación de las decisiones públicas es más que un asunto puramente técnico o administrativo, desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, Roth (2006), sostiene que esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. El mismo Roth, retomando a otros autores como Stoker, Sabatier y Mazmanian, entre otros, propone siete enfoques para la implementación (Clásico de la Administración Racional, Buen Gobierno, Gestión Pública, Contingente, Implementación como proceso y como aprendizaje, Implementación como Ambigüedad y Simbolismo, Enfoque Bottom-Up).

Estos modelos normativos se convierten en el nexo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución: Por su parte Lozano (2007), asegura que la implementación se relaciona con la ejecución de los mandatos que se encuentran consignados en las directrices de política, en esta parte del proceso se busca lograr objetivos, tener resultados, generar los impactos deseados. El autor reconoce también que con la implementación surge un nuevo escenario de confrontación, de pugnacidad, de exclusiones e inclusiones, de lucha política y movilización de los actores sociales. En efecto, en el espacio de las políticas públicas se presentan confrontaciones de las diferentes formas de poder, es un espacio de múltiples luchas y profundización de conflictos sociales, de defensa de los derechos y de transformación de las funciones del estado.

Aunque son varios los autores que han escrito sobre el proceso de implementación de las políticas públicas, para el desarrollo de este punto se ha tomado como referente el documento de Paula Sabatier y Daniel Mazmanian titulado La implementación de la política pública: un marco de análisis, por considerarlo muy completo y rico bibliográficamente.

Los autores sostienen que la implementación debe entenderse como el cumplimiento de las decisiones políticas básicas, las cuales identifican la problemática a tratar, establecen los objetivos a cumplir y la estructura del proceso de implementación de diversas formas. Se estipula como función central de análisis de la implementación, la identificación de los factores que condicionan el logro de los objetivos a lo largo del proceso.

Es claro que considerar que las políticas públicas son simplemente un conjunto de lineamientos técnicos de acción pública de los gobiernos y no un reflejo de las complejas relaciones de poder político. Es una actitud ingenua y hasta irresponsable el desconocer la realidad y distantanciarse de los discursos que se mueven en la arena política. En síntesis, las políticas públicas y todo su proceso es básicamente un espacio de confrontación política

entre los diferentes actores de la sociedad y no un ejercicio tecnocrático encaminado a mejorar la inversión pública.

En este sentido, es indispensable también tener claridad que los diferentes actores que participan en los procesos de formulación e implementación de políticas, tienen en juego intereses particulares, por tanto, las organizaciones son, como las denomina Richard Elmore, arenas de conflicto que compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder temporal (la distribución del poder en las organizaciones nunca es estable).

El proceso de toma de decisiones se basa, como asegura Elmore (2007), en las negociaciones entre actores. Estas decisiones negociadas reflejan las preferencias, prioridades y recursos que los actores llevan consigo al proceso de negociación y será precisamente el nivel de participación y la conservación del proceso de negociación, el reflejo del éxito o fracaso del proceso de implementación.

6. ESTADO DEL ARTE.

Para la construcción de este capítulo, se han usados bases de datos como: Proquest, Science Direct y Scopus; y motores de búsqueda como: Scirus y CiteSeer. El estado del arte del presente trabajo, consta de dos partes. La primera parte, realizará un recorrido general por los trabajos de grado realizados en Colombia y en la región del eje cafetero, con el fin de hallar los avances y vacíos de la cultura y participación política. La segunda parte, abordará el tema de la cultura política y participación política, realizando una contextualización general a nivel mundial y latinoamericano en los últimos años.

6.1. Estudios previos. En los estudios previos realizados, se encuentran pocos análisis que dan respuesta a los conocimientos, creencias y prácticas frente a la participación política en temas ambientales desde diferentes organizaciones sociales. En este sentido, a partir de la revisión bibliográfica, acerca de la participación político-ambiental por parte de la comunidad, podemos hablar de dos tipos de participación política, la convencional y la no convencional. La primera se enmarca dentro de la afiliación a partidos, la participación en la contienda electoral y en la toma de decisiones, en cuyas investigaciones buscan analizar los comportamientos, las motivaciones, las creencias, entre otras características que determinan la conducta política. La segunda, se centra en estudiar como desde sus subjetividades construyen nuevos escenarios para la participación ciudadana, social y política. De este modo, es importante rescatar que entre el 2004 y el 2008 se realizaron 114 trabajos de grado en temas de juventud realizados en la Pontificia Universidad Javeriana Bogotá en niveles de pregrado y posgrado, de las cuales sólo 16 hacen referencia explícita a la participación política.

El primer estudio que queremos traer a colación es el de Carolina Garrido el cual se titula “Participación Política de los consejeros locales de Juventud en Teusaquillo” (2005). Dicho estudio busca dar una explicación a la participación política de los jóvenes en concejos de la localidad de Teusaquillo a partir de variables socio-demográficas y

psicosociales que exploran las motivaciones, el nivel educativo, el estrato socioeconómico, las identificaciones con algún grupo y las obligaciones cívicas que tiene estos individuos con la sociedad. En últimas, el estudio sólo da una explicación cualitativa sobre la participación política de los jóvenes en los concejos de Teusaquillo, pero no profundizan en aspectos de creencias y conocimientos que determinan la conducta política de los jóvenes.

No obstante, un estudio que quizás si profundiza en las condiciones sociodemográficas y percepciones de los jóvenes y cómo esto afecta su conducta política, es el estudio realizado por Diego Díaz y Catalina Mazuera titulado “Significados construidos por jóvenes escolarizados de Bogotá acerca de la ciudadanía y la participación ciudadana” (2004). En este estudio, se trata de describir cuales son los significados que construyen los jóvenes sobre ciudadanía y participación ciudadana en Bogotá, teniendo en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas, que afectan los procesos de socialización y participación en los jóvenes. Una de las conclusiones, y posiblemente la más importante, es que los jóvenes consideran que el participar implica un sentimiento de deber normativo, que en muchas ocasiones no necesariamente están de acuerdo, lo cual los lleva a participar de manera simple, convirtiéndolos en ciudadanos “causicumplidores”.

Otra tesis que paralelamente se encamina con la idea de este proyecto es: “Las prácticas juveniles de acción colectiva: escenarios para la construcción de subjetividades en el ejercicio de la ciudadanía” escrita por Juliana García Perdigón, quien pretende comprender los procesos y trayectorias de configuración de una práctica juvenil de acción colectiva, y su significación para el ejercicio de la ciudadanía, como dimensión significativa en la construcción de las subjetividades de hombres y mujeres jóvenes de la organización juvenil. Para ello se hace las siguientes preguntas: ¿Cómo se instala en las prácticas juveniles la relación con el poder y la norma? y ¿Qué nuevos sentidos se tejen sobre lo público, sobre la participación política y sobre el Estado y sobre el Ambiente?

Una de las conclusiones de la investigación, que más nos interesa, es que la acción colectiva se construye a partir de las identidades individuales y grupales que se alimentan de una comunidad emocional para trabajar por un reconocimiento de sus expresiones ciudadanas que se instauran en un ideal de trabajo comunitario y solidario. No obstante, señala la misma tesis, que la cultura política no está siendo generada, ni promovida por el Estado e instituciones, sino por las industrias culturales, como los medios masivos de comunicación y el consumismo.

Un trabajo de grado llamado “Empoderamiento de los y las Jóvenes Bogotanos en la Construcción de Planes de Desarrollo” escrito por Laura Marcela Acuña Santamaría, señala como la sociedad en general y la juventud en particular han venido en los últimos años sufriendo importantes transformaciones, pues desde la década de los sesenta, tanto en América Latina como en Colombia, la juventud se ha tornado más incluyente, visible y legítima, generando constantemente esfuerzos por abarcar la diversidad, haciendo evidentes los discursos y prácticas de los jóvenes, con movilizaciones promovidas desde diversas instancias sociales, donde su voz y sus acciones han logrado de manera progresiva un puesto de mayor relevancia. Ahora bien, esta tesis es muy optimista frente al empoderamiento en futuros procesos que lo atañen a los Consejos de Juventud.

La tesis de Luz Adriana Orjuela Venegas, que se titula: “Narrativas de jóvenes javerianos acerca de su participación o no de grupos estudiantiles” es fundamental para este trabajo, pues su proyecto, además de ser desarrollado en el escenario de la Universidad Javeriana, establece posibles causas para entender por qué participan o no en grupos estudiantiles, ofreciéndonos algunas luces a la propuesta. Una de las conclusiones, a la cual llega éste trabajo de grado, es que hoy muchos jóvenes ya no se aglutinan alrededor de un mismo estandarte u objetivo, ya que sus puntos de encuentro son de rumba y detrás hay un profundo desencanto frente a la realidad (Margulis y Urresti, 1998). Por lo tanto, hoy en día hacer parte de una comunidad educativa reta a los jóvenes a concebir no sólo lo académico como la base de su formación profesional, sino empezar a ver la universidad como una institución multidimensional dedicada a la formación de personas políticas.

Finalmente, uno de los trabajos de tesis de posgrado que más se acerca a nuestro problema, es la titulada “Actitudes de estudiantes universitarios frente a las formas de participación política: estudio en algunas universidades privadas de Bogotá” (Ramírez, 2004), quien analiza empíricamente las actitudes y las conductas políticas de los jóvenes en tres universidades: Universidad Santo Tomás, Universidad de San Buenaventura y la Fundación Universitaria Manuela Beltrán. En dicho estudio se llega a la conclusión que los jóvenes universitarios tienden a manifestar mayor interés por asuntos ecológicos, por encima de los relacionados con la política nacional e internacional, quizás por el repudio que les genera los temas de corrupción que rodean al gobierno, el congreso y los partidos.

En últimas, lo que se puede decir, es que dentro de los logros alcanzados por estos trabajos de grado es la intención, en su mayoría, de dar respuesta cualitativa a los fenómenos que embargan el mundo político de los jóvenes, pero haciendo énfasis en el rol que cumple las instituciones como el Estado y la educación para promover y fortalecer la participación activa de los y las jóvenes en política, lo cual nos lleva a enumerar algunos vacíos: a pesar de que las investigaciones realizadas se han centrado en dar una respuesta cualitativa al tema de la participación política, se hace necesario crear miradas cuantitativas o empíricas que ayuden a revisar las perspectivas estructuralistas o normativas que frente a los jóvenes han permeado a las ciencias sociales, con el fin de crear nuevas rutas metodológicas que sean verificables, confiables y por ende replicables en otros espacios y tiempos.

Dentro de los trabajos de grado revisados existe una ausencia de mirar sistemáticamente el tema de la participación política no convencional, pues si bien dentro de éstas hay cinco tesis de pregrado de psicología que abordan el tema la construcción de subjetividades en el ejercicio de la ciudadanía, hace falta observar con precisión qué impacto tiene dentro de la realidad y por consiguiente a nivel local y nacional. Finalmente, aunque algunas tesis de pregrado se esbozan dentro del enfoque psicosocial, tal como los Irana Carolina Garrido Montes en el 2005, sólo se centran en dar una exploración general sobre la participación política desde sus motivaciones y condiciones sociodemográficas, sin profundizar en los elementos propios del enfoque como son las creencias, conocimientos, emociones y prácticas que llevan a tales sujetos a tener determinada conducta política en temas ambientales.

Finalmente y en atención al estado del arte, se hace evidente la carencia de estudios regionales y municipales que den cuenta de los temas relacionados con la cultura, la política y la participación, como elementos indispensables para el empoderamiento de estos temas en el campo ambiental. Así mismo el trabajo pretende indagar y proponer lineamiento que fortalezcan una propuesta de cultura político-ambiental en el área de estudio.

Laura de Pablos Orcajo (2011) Planta que la educación juega un papel decisivo en la configuración y el mantenimiento de las estructuras sociales. Para todos los actores sociales es sabida la importancia de la escuela para la configuración de la sociedad; sin embargo, se suele olvidar cómo se construyen las relaciones entre escuela y sociedad, y que éstas tienen dos polos. Por ello, nada está solucionado con «sólo» cambiar la escuela.

La educación depende de la sociedad en la que se desarrolla y debe estar al servicio de unas finalidades concretas. Vivimos en una sociedad capitalista, autoritaria y patriarcal, y por tanto, el sistema de enseñanza está orientado a perpetuar la ideología de la clase dominante (llámese burguesa, capitalista y masculina o como se quiera), a mantener la situación de privilegio de una parte sobre la otra y a reproducir la fuerza de trabajo cualificada imprescindible para la expansión del capital (en donde la división sexual del trabajo juega un importante papel).

La acción en el campo pedagógico debe plantearse siempre la necesidad de modificar las estructuras sociales dominantes y el modo de producción que las mantiene. No se puede crear un sistema educativo independiente de la sociedad: si la educación ambiental a través de los PROCEDAS no genera participan activa en el cambio de esa sociedad que impide realizar una educación fecunda se está renunciando a educar.

Tampoco se puede olvidar que la sociedad depende de la educación que se proporciona a sus miembros. La acción pedagógica es tal si realmente sirve a la transformación de la sociedad. Esto exige un concepto diferente de educación, entendida como agente transformador y no como factor de perpetuación (FREIRE, PAULO, 1973) de las diferencias entre géneros y clases.

7. METODOLOGÍA.

7.1. Diseño de investigación. La presente investigación corresponde a un diseño cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, que pretende medir el nivel de formación de los actores institucionales en temas relacionados con política ambiental de la comunidad Santuareña, analizando cómo se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales.

De igual manera se pretende analizar a la luz de la política y legislación nacional en materia Ambiental, la viabilidad de articulación de los PROCEDAS, como procesos vinculantes para la gestión ambiental, con el fin de consolidar una propuesta que aporte lineamientos estratégicos para la implementación de los mismos como mecanismo de articulación entre las diferentes formas de participación social para el empoderamiento de la cultura político ambiental en el municipio.

Es importante establecer que “los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Sampieri, 1990), y aunque en el caso de la presente investigación sí podemos encontrar algunos estudios que aborden la problemática de la cultura y su relación con la política ambiental, esta se enmarca dentro de una perspectiva cualitativa y con una mirada más sociológica que politológica. Además, el tipo de estudio es exploratorio ya que a la vez se pretende, por medio de la encuesta, encontrar los elementos necesarios que nos permitan entender las formas de participación democrática y como la ciudadanía ve a la cultura político-ambiental, como un real medio que transmita valores y costumbres de convivencia democrática a través del dialogo de saberes.

Por otro lado, la investigación es también de tipo descriptiva y explicativa ya que pretende responder por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da este. Para efectos de esta investigación lo que se quiere es dar respuesta hasta qué medida el actual sistema político colombiano genera actitudes y valores democráticos que se vean manifestadas en las formas de participación y expresión de la sociedad, y cuáles son estas formas de expresión y participación. Por lo tanto se pretende describir y explicar cómo la variable cultura política tiene incidencia en las formas de expresión y participación.

“Es importante dejar en claro que el tipo de muestra ha sido definida bajo un procedimiento no probabilístico, es decir la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características del investigador o del que hace la muestra, esto significa que las características que presenta la población han sido definidas arbitrariamente por el investigador dependiendo de las necesidades para dar respuesta al problema de investigación. Es una muestra dirigida, que basa su ventaja en que requiere no tanto de una representatividad de elementos de una población, sino de una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema”

7.2. Población y universo. La población de esta investigación son los habitantes del municipio mayor de 18 años¹⁶. Antes de continuar es pertinente hacer la aclaración que a la población a investigar se le han puesto límites tanto espaciales (urbano - rural). Para facilitar el levantamiento de la información.

Los límites espaciales se han escogido principalmente por la cercanía del investigador con la realidad del municipio, ya que se desempeña como docente de la Facultad de Ciencias Ambientales/Universidad Tecnológica de Pereira y hace al menos seis años ha estado en contacto con el área de estudio a través de las prácticas ambientales interdisciplinarias del programa de Administración del Medio Ambiente. Cabe señalar que esta investigación es de tipo **MUESTREO NO PROBABILISTICO**; utilizado cuando no existe o es muy difícil conseguir un marco muestral bien definido, o en situaciones en que se requiera rapidez en los resultados de investigación. Solo se concluye para los elementos que fueron estudiados, NO para la población (es decir las conclusiones o estadísticas no se pueden inferir a la población). De igual manera se realizara un muestreo por conveniencia, en el cual las unidades o elementos se seleccionan debido a la conveniencia del investigador o a su fácil disponibilidad en el momento de brindar la información; y se complementara con un muestreo por juicio, el cual seleccionan las unidades con base en lo que algún experto considera acerca de contribución que esas unidades o elementos de muestreo en particular harán para responder a la pregunta objeto de investigación.

Los alcances de las decisiones asumidas frente a esta población, se fundamentan principalmente en la validez de las conclusiones, ya que al ser este grupo heterogéneo, con características definidas e intereses más o menos diversos, permite llegar a conclusiones validas desde el punto de vista de la población encuestada, y de los resultados que se espera obtener. Por otra parte, nuevamente se debe dejar en claro el tema de la representatividad de esta investigación, ya que si bien no es generalizable a todo el universo, si tiene validez y representación en el municipio.

7.3. Técnicas e instrumentos. Para la recolección de datos e información se han utilizado la encuestas a directivos administración municipal, CARDER, Parques Nevados, Líderes Comunitarios.

Para el caso de las encuestas aplicadas, es importante destacar que esta técnica consiste en que las preguntas o afirmaciones contienen categorías o alternativas de respuesta que han sido delimitadas, es decir, se presentan a los sujetos las posibilidades de respuesta y ellos deben circunscribirse a éstas.

Para llevar a cabo la técnica de la encuesta se utilizó como instrumento de medición “escalas para medir actitudes”, y en especial el método de escalamiento tipo Likert¹⁷,

¹⁶ En el ordenamiento jurídico, la mayoría de edad es una condición para determinar la plena capacidad de obrar de la persona que consta en alcanzar una edad cronológica establecida. La figura está motivada en la necesidad de que la persona haya adquirido una madurez intelectual y física suficiente como para tener una voluntad válida para obrar algunos actos que antes no podía por sus carencias nombradas anteriormente. la ciudadanía en colombia se adquiere a los dieciocho años tal como está señalado en la constitución, artículos 98 y 99. [times](#)

¹⁷ La escala de tipo Likert es una escala psicométrica comúnmente utilizada en cuestionarios, y es la escala de uso más amplio en encuestas para la investigación. Cuando respondemos a un elemento de un cuestionario elaborado con la técnica

modificada y corregida con el propósito de cumplir los requerimientos de esta investigación. Es importante destacar que las actitudes están relacionadas con el comportamiento que mantenemos en torno a los objetos a que hacen referencia, por ende, dicho instrumento se vuelve favorable por cuanto lo que se busca es determinar el comportamiento y las formas de participación que adquirirían los sujetos que se encuentran dentro de un sistema que apunta hacia la participación y las formas de convivencia democrática. Las actitudes sólo son un indicador de la conducta, pero no la conducta en sí.

Es por ello que las mediciones de actitudes deben interpretarse como “síntomas” y no como “hechos” (Sampieri, 1990). Es importante recordar que lo que se pretende medir son las formas de participación y convivencia democrática. Dentro del mismo contexto, se ha escogido el método Likert debido a las ventajas que representa a la hora de medir la conducta del grupo seleccionado (en términos de favorable o desfavorable) hacia una determinada variable, la que para el caso es representada, por ejemplo, por el modo de convivencia y participación democrática.

En el caso de las encuestas, estas serán aplicadas a algunos agentes que forman parte del contexto municipal. Para dicho objetivo se utilizó un cuestionario con preguntas abiertas las cuales medirán las variables de: educación, gestión ambiental, política, participación (espacios) y democracia (valores). Es importante recalcar que la entrevista por medio de cuestionarios con preguntas abiertas representa una importante técnica e instrumento de medición para investigaciones de tipo exploratorio y explicativa por cuanto lo que se pretende es responder a un problema que no ha sido abordado en profundidad desde la óptica de importantes agentes educativos como lo son los profesores y directivos; lograr recopilar información por medio de preguntas abiertas nos permite elaborar una visión más amplia para dar respuesta al problema antes formulado.

7.4. Modelo de Análisis. La estrategia de análisis utilizada busca demostrar evidencia empírica acerca de la relación entre las variables de cultura y política, establecer si el empoderamiento¹⁸ de la cultura político-ambiental es un factor que incide en el comportamiento de los actores sociales, y cuanto afecta en el desarrollo de la democracia de nuestra sociedad a partir de diferentes niveles y formas de participación, más aún cuando se parte de la base que la cultura política es una variable clave en la formación de actitudes más o menos democráticas. (Anexo N°1 modelo de encuesta)

de Likert, lo hacemos especificando el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, ítem o reactivo). La escala se llama así por Rensis Likert, que publicó en 1932 un informe describiendo su uso (También denominada Método de Evaluaciones Sumarias).

¹⁸ Empoderamiento referido como participación en la toma de decisiones y procesos que conforman la vida. Mauricio Ramírez Villegas. 1998. El concepto de desarrollo humano sostenible.

OBJETIVO ESPECIFICO # 1					
Medir el nivel de formación de los actores institucionales y comunitarios en temas relacionados con política ambiental de la población Santuareña, relacionando como se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales.					
Momento	Procesos	Procedimiento	Técnicas	Instrumentos	Producto
Explicativo / Evaluativo	Exploración	Diseño de instrumento	Escala de Likert	Encuesta	Análisis de la formación en política ambiental de la comunidad
		Recopilación de Información	Muestreo no probabilístico		

OBJETIVO ESPECIFICO # 2					
Analizar a la luz de la política y legislación nacional en materia Ambiental, la viabilidad de articulación de los Procedas, como procesos vinculantes para la gestión ambiental.					
Momento	Procesos	Procedimiento	Técnicas	Instrumentos	Producto
Explicativo / Evaluativo	Exploración	Recopilación de Información	Método Delphi “consulta a expertos”	Bases de datos y motores de búsqueda	Descripción de espacios y mecanismos de participación

OBJETIVO ESPECIFICO # 3					
Consolidar una propuesta que aporte lineamientos estratégicos para la implementación de los PROCEDAS como mecanismo de articulación entre las diferentes formas de participación social para el empoderamiento de la cultura político ambiental en el municipio.					
Momento	Procesos	Procedimiento	Técnicas	Instrumentos	Producto
Explicativo / Evaluativo	Exploración	Recopilación de Información	Revisión documental	Mapas Conceptuales	Propuesta para la implementación de PROCEDAS
			Análisis Multicriterio	Diagramas de flujo	

8. RESULTADOS

8.1. Para el objetivo específico N°1 “Medir el nivel de formación de los actores institucionales y comunitarios en temas relacionados con política ambiental de la población Santuareña, relacionando como se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales”.

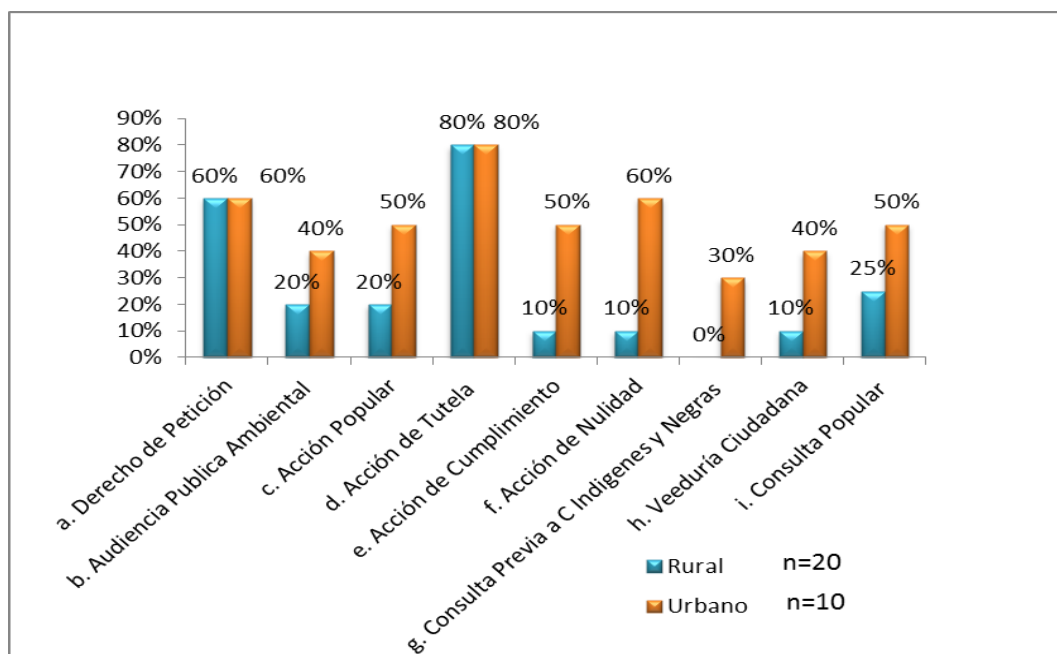
La información que a continuación se presenta, fue consultada en primera instancia utilizando el método Delphi (consulta a expertos), donde los actores claves son el alcalde municipal, todos los funcionarios de las diferentes dependencias de la administración pública y representantes de sectores como la plaza de mercado, comité de cafeteros y unidad de parques nacionales y líderes comunitarios entre otros.

De igual manera se realizó consulta a los habitantes del municipio (áreas rural y urbana); dicha consulta **no responde a una estricta selección aleatoria**, aun cuando los actores indagados se han extractado de la base de datos de la RED UNIDOS¹⁹. Es necesario clarificar también que la consulta representa el sentir de las personas indagadas durante el proceso de recolección de la información y fueron seleccionadas por sus características propias, toda vez que son habitantes del municipio y son estos a quienes las acciones educativas formales e informales para el empoderamiento de la cultura político-ambiental debe de llegar.

A continuación se presenta en primera instancia la información consultada a la comunidad en general del municipio, la recolección de la información fue manejada a través de una encuesta (ver anexo N°1), la cual se fundamenta en el conocimiento o no de temas tales como: a) mecanismos de participación ciudadana, b) existencia o no de instancias que promueven tales mecanismos de participación, c) inclusión de temas ambientales en las agendas de trabajo de las JAL o JAC, d) difusión de las decisiones tomadas en materia ambiental por parte del municipio entre otros temas.

¹⁹ La Red Unidos, se constituye como una Estrategia Nacional de intervención integral y coordinada, que busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de su intervención, la acumulación de capital social y humano y, en consecuencia, a la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país.

Gráfico 2 Mecanismos de participación que conoce la población del municipio en área rural y urbana



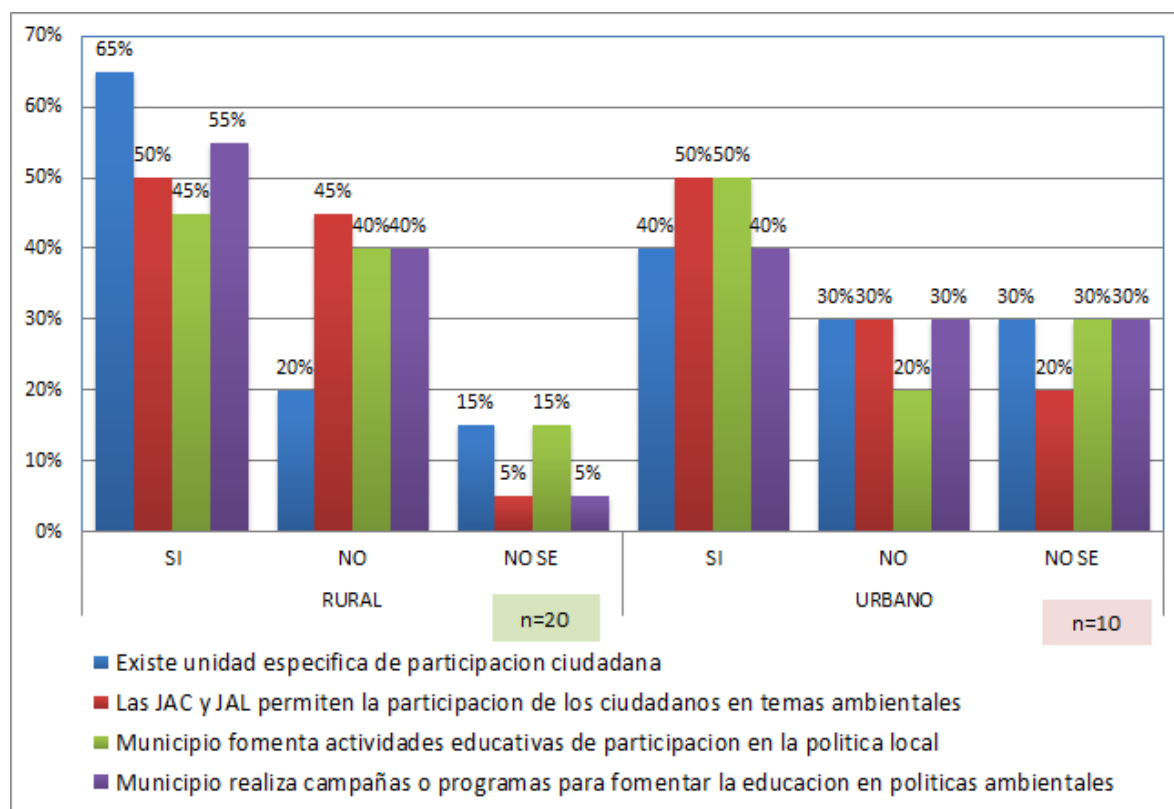
El gráfico consolida la información recolectada y tabulada a nivel urbano y rural, que permite establecer un comparativo respecto a la población y su conocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadana consagrados por la constitución.

Analizando la información tabulada de la encuesta, en la gráfica se hace evidente que en el área urbana la población consultada conoce en gran proporción la existencia los mecanismos de participación ciudadana; y de todos aquellos que consagra la constitución nacional de 1991; el derecho de petición, la tutela, la acción de cumplimiento, la acción de nulidad y la consulta popular son los más reconocidos. Dicho conocimiento a propósito de los mecanismos de participación, es generado en la comunidad toda vez que es en el casco urbano del municipio de Santuario donde se llevan a cabo con mayor frecuencia las diferentes actividades (educativas e informativas) políticas y comunitarias que brindan mayor difusión de estos temas a la comunidad y es en el casco urbano donde se encuentran las dependencias institucionales que dan cuenta de la atención al ciudadano.

En el área rural el conocimiento de los mecanismos de participación varía y se hace evidente un desconocimiento general de dichos mecanismos. Se resalta con gran fuerza el derecho de petición y la acción de tutela. Esta situación es generada por deficiencia en los diferentes mecanismos de difusión, información y formación que se desarrollan en el municipio, toda vez que hacia las veredas que conforman la ruralidad del municipio de Santuario no son constantes las actividades que convocan a la comunidad; en algunos casos debido a la dificultad para el acceso vial a las mismas y en otras situaciones debido la falta de liderazgo por parte de sus habitantes para que reclamen más presencia de los actores municipales en sus veredas, a fin de informarse al respecto.

Es importante resaltar que los habitantes del municipio consultados, conocen en mayor proporción el derecho de petición y la acción de tutela; toda vez que dichos mecanismos son utilizados por la comunidad para: a) solicitar que se suministre información sobre situaciones de interés general y/o particular, o b) si los derechos fundamentales de los individuos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Gráfico 3 Inclusión de actividades educativas en temas político-ambientales en el municipio.

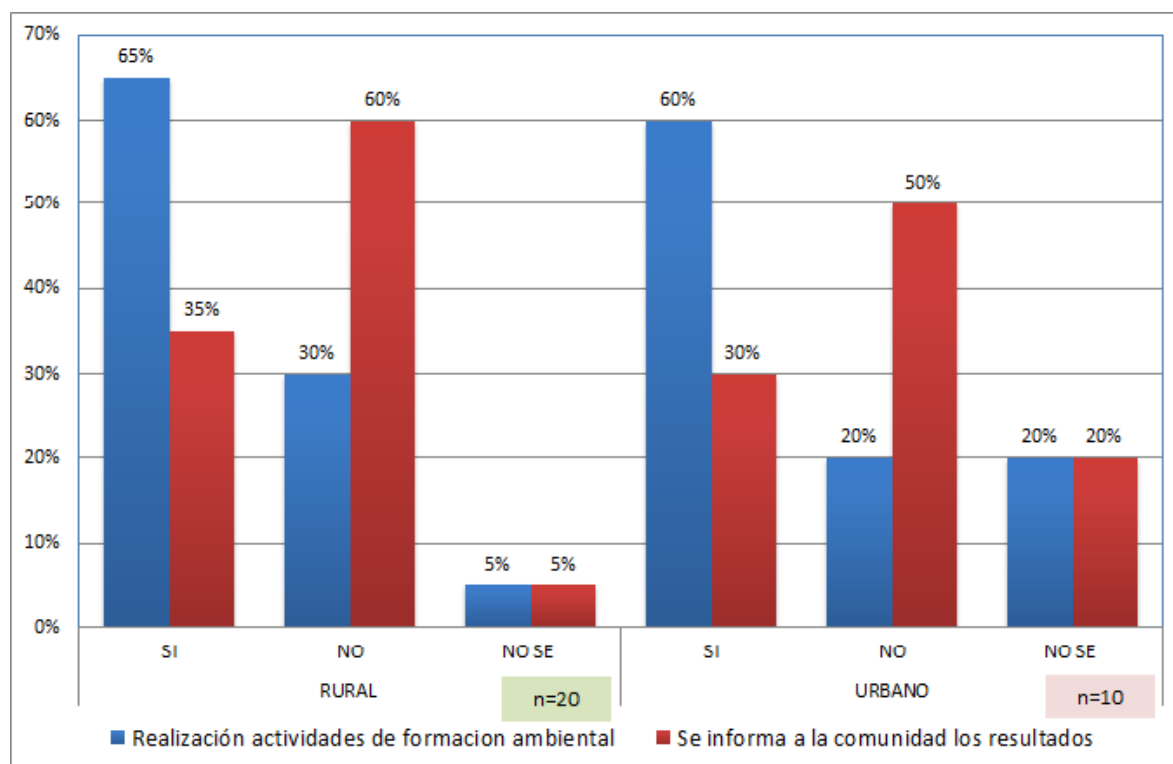


Analizando la información tabulada de la encuesta, es importante resaltar que en el municipio tanto a nivel rural, como urbano, se reconoce la existencia institucional de una unidad específica que promueve la participación ciudadana, y se evidencia que las Juntas de Acción Local y las Juntas de Acción Comunal promueven la inclusión de temáticas ambientales al interior de sus actividades.

Dichas organizaciones civiles propenden por la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades y sirven como medio de interlocución con los gobiernos nacional, departamental y municipal, buscan la creación de espacios de participación que ayuden al desarrollo en barrios, corregimientos y veredas. Con ellas, los alcaldes también pueden fijar el plan de desarrollo, concertar proyectos y vigilar su ejecución.

De igual forma se reconoce que el municipio promueve la participación de los jóvenes en temas referidos a la política pública y el campo ambiental; y para ello se generan programas que fomentan la educación ambiental relacionada con temáticas tales como: agua, suelo, fauna, flora, residuos sólidos entre otros. De ello da cuenta por ejemplo la realización del Foro Pedagógico Ambiental celebrado en el municipio en 2012 para planear un currículo ambiental global para Santuario.

Gráfico 4 Socialización de información

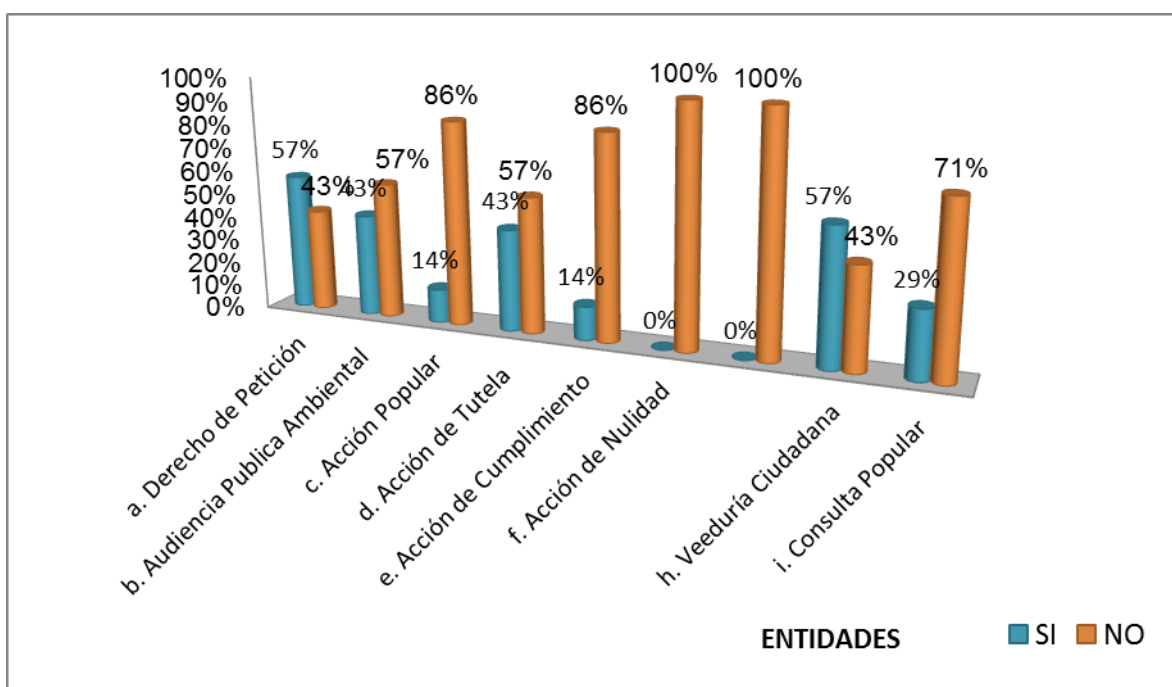


Analizando la información tabulada de la encuesta; este gráfico permite visualizar que en el municipio se realizan diferentes actividades de educación y formación en temas ambientales tanto a nivel rural, como urbano, ya que el 60% de los encuestados así lo afirman. Pero en cuanto a la socialización de las decisiones tomadas en torno al tema no son difundidas eficazmente y se evanecía con un alto porcentaje como se indica en la gráfica. Evidencia de lo anterior, se aprecia en el sistema de gestión ambiental municipal SIGAM, al cual no es accesible al común de la población. Así por ejemplo, la gestión ambiental del Municipio de Santuario se ha visto marcada por cuatro momentos legales e históricos que han fijado el rumbo del accionar institucional y comunitario pero que son desconocidos para la mayoría de los ciudadanos:

- ✓ La declaratoria y delimitación del Parque Nacional Natural Tatamá, mediante Acuerdo Nro. 0045 de octubre 20 de 1986.
- ✓ La Creación del Parque Municipal Natural Planes de San Rafael Mediante Acuerdo del Concejo Municipal N° 95-29 del mes de agosto del año 1995.
- ✓ La creación del Sistema Municipal de áreas Protegidas y suelos de protección a través del Acuerdo N° 2004-029 de noviembre 30 del año 2004.
- ✓ La conformación del Sistema de Gestión ambiental Municipal por parte del Honorable Concejo Municipal, mediante el acuerdo N° 012 del 27 de noviembre de 2006.

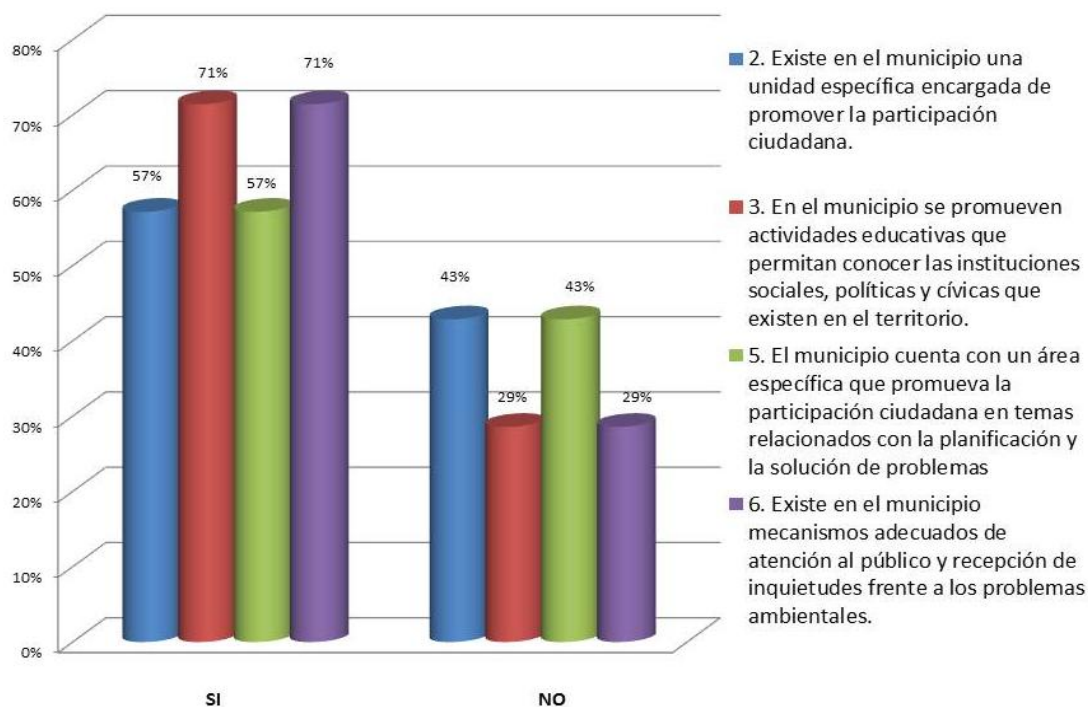
A continuación se presenta la información consultada a los expertos quienes para el caso del municipio son los funcionarios de la administración municipal y actores claves de los sectores ambientales y agropecuarios. La recolección de la información fue manejada a través de encuestas (ver anexo N°2), fundamentada en el conocimiento y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana consagrados por la carta magna.

Gráfico 5 Mecanismos de participación ciudadana se han hecho visibles con mayor frecuencia en el municipio



Al apreciar la información condensada en la gráfica, se hace evidente que el derecho de petición, la audiencia pública, la acción de tutela y la veeduría ciudadana son los mecanismos que con mayor frecuencia se visibilizan en el municipio. Pero herramientas constitucionales como acción de cumplimiento, acciones populares, acciones de nulidad, consultas populares y consulta a comunidades, son mecanismos que no se hacen evidentes, y son estas acciones las que en última instancia facilitan el empoderamiento de una cultura politicoambiental.

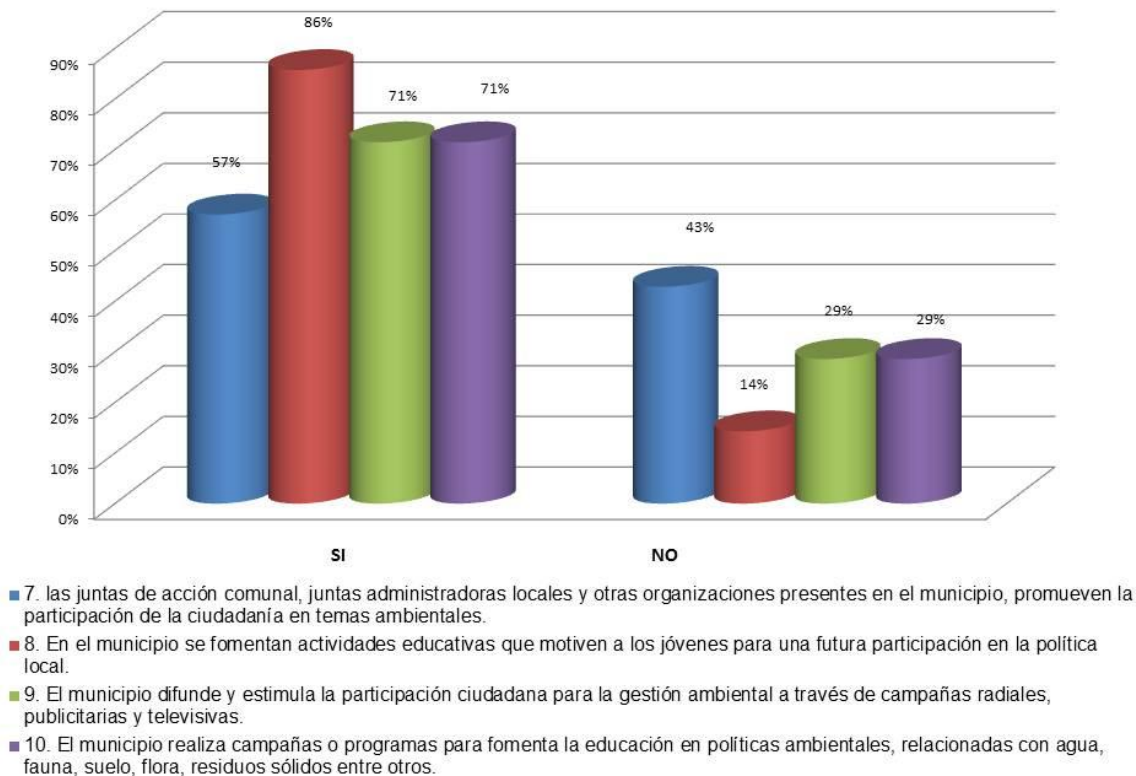
Gráfico 6 Actividades educativas y participativas entorno a la institucionalidad ambiental



Al apreciar la información condensada en la gráfica se evidencia con claridad la existencia de una unidad encargada de promover la participación ciudadana y se hace indiscutible la generación de actividades encaminadas hacia el conocimiento institucional, lo cual redundará en una adecuada atención a la comunidad al momento de elevar una queja frente a temas ambientales y vulnerabilidad de sus derechos en tal materia.

En la alcaldía municipal existe la oficina de atención al ciudadano, en la cual se puede hacer seguimiento a quejas o reclamos interpuestos.

Gráfico 7 Fomento a la educación ambiental referida a temas políticos y de participación ciudadana



El gráfico brinda claridad respecto de las actividades que en materia educativa llevan a cabo las diferentes organizaciones existentes en el municipio. Se evidencia que los jóvenes son involucrados y motivados a participar de temas políticos en materia ambiental, enfatizando en aspectos como la protección del agua, la fauna, la flora, los residuos sólidos entre otros. De igual manera es claro que al elevar la consulta a expertos, estos también dejan ver que el municipio aprovecha los medios de comunicación para abordar el tema ambiental.

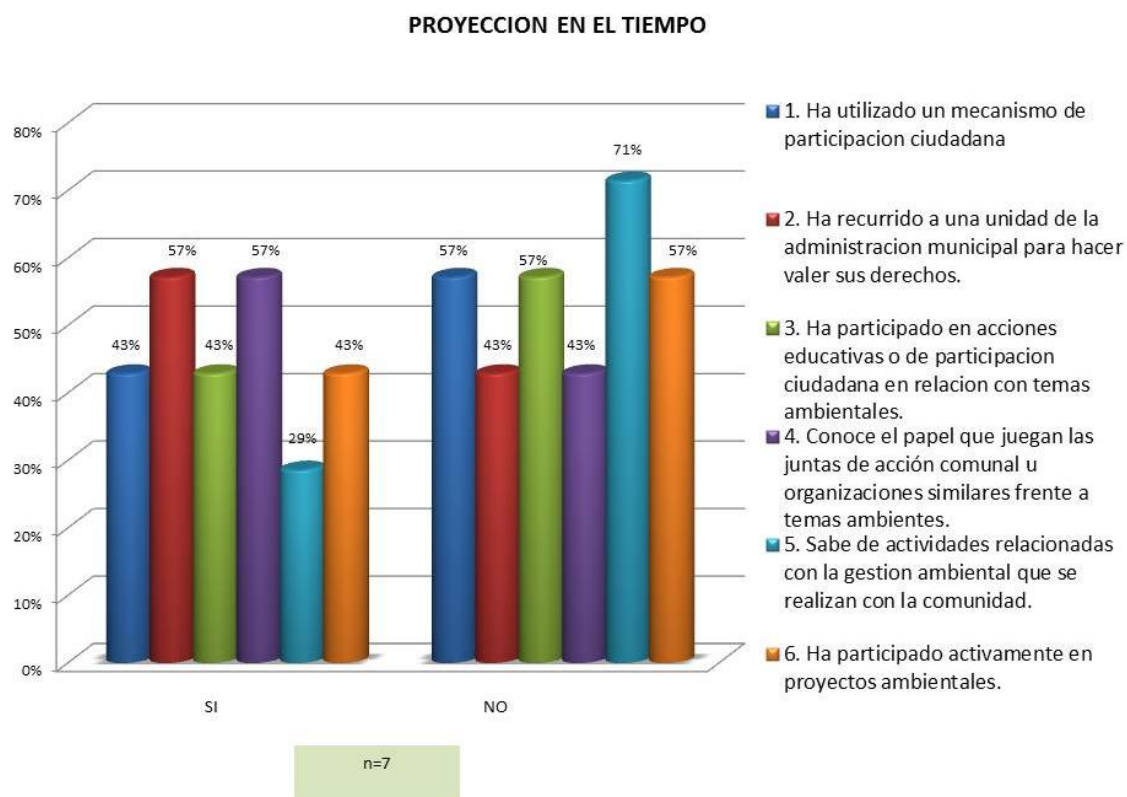
Gráfico 8 Institucionalidad de las actividades educativas



Es claro que el concejo municipal de cultura y la secretaria de educación municipal, son los entes que fomentan las actividades educativas en materia político ambiental al interior del municipio, y se lleva a cabo a través de formación referida a identificación de problemas y alternativas de solución. Es claro también que el concejo municipal de juventudes no involucra en su temática los aspectos relacionados con la educación en materia ambiental y la retroalimentación de la información referida a sugerencias y demás acciones generadas entorno a la planificación ambiental en el municipio no se hace efectiva, toda vez que no se informa sobre las acciones y/o resultados.

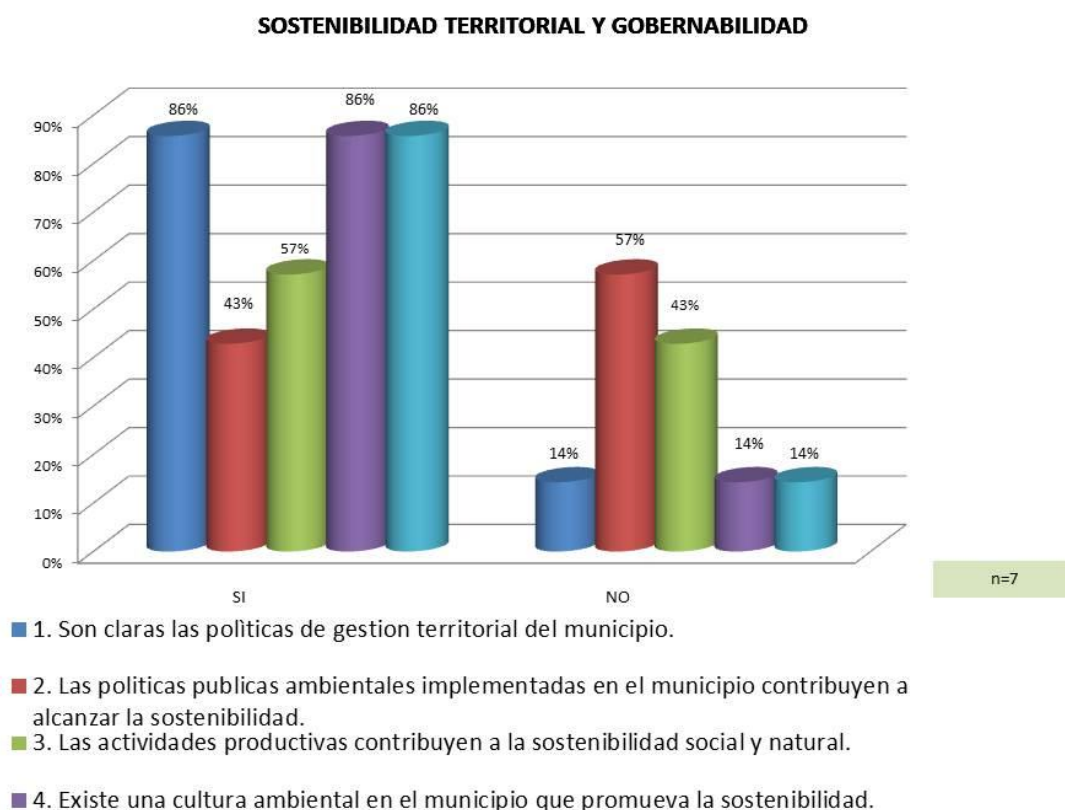
Así mismo, el decreto N° 1-30-20-245-009 crea el Comité Municipal de Educación Ambiental COMEDA de Santuario Risaralda” en enero 21 de 2011 y es este comité quien debe atender las directrices de la política nacional de educación ambiental y el plan decenal de educación ambiental de Risaralda.

Gráfico 9 Proyección en el tiempo de las actividades



En la anterior grafica se aprecia un conocimiento del papel que juegan las diferentes formas de organización existentes en el municipio y es claro cuál es el mecanismo para acercarse a la administración municipal y de esta manera hacer valer sus derechos constitucionales. Pero también es evidente que no se conocen las actividades relacionadas con la gestión ambiental y no se ha participado activamente en proyectos de carácter ambiental que se llevan a cabo con la comunidad. De igual manera, no se han utilizado los mecanismos de participación ciudadana a pesar de que se conocen.

Gráfico 10 Sostenibilidad de las acciones realizadas



Existe una claridad frente al tema de la política pública ambiental y se complementa con la importancia de esta como elemento articulador para el fomento de la participación ambiental en marco del ordenamiento del territorio y la promoción de la cultura ambiental; pero se evidencia que la implementación de estas políticas en el municipio no contribuyen al logro de una verdadera sostenibilidad ambiental.

8.2. Análisis general del nivel de formación de los actores institucionales y comunitarios en temas relacionados con política ambiental de la población Santuareña. En relación con la información obtenida de la tabulación de las encuestas y como se evidencia en las gráficas anteriores, los habitantes del municipio (a nivel urbano y rural) ya sean estos funcionarios de la administración pública, representantes de las agremiaciones privadas o actores sociales líderes dentro de su comunidad, demuestran un conocimiento parcial de los mecanismos de participación comunitaria consagrados por la constitución de 1991. Sólo se observa un conocimiento parcial de aquellos instrumentos que la comunidad aplica bien sea por que se vulneran sus derechos fundamentales, porque no logran tener acceso a información de manera pertinente o porque se niega la prestación de un servicio.

Es claro que en Santuario se generan actividades educativas, tanto formales, como no formales e informales relacionadas con temas ambientales (fauna, flora, agua, suelo y educación ambiental), que son dinamizadas no solo por actores institucionales, sino por las diferentes estamentos comunitarios, como juntas de acción comunal y juntas administradoras locales.

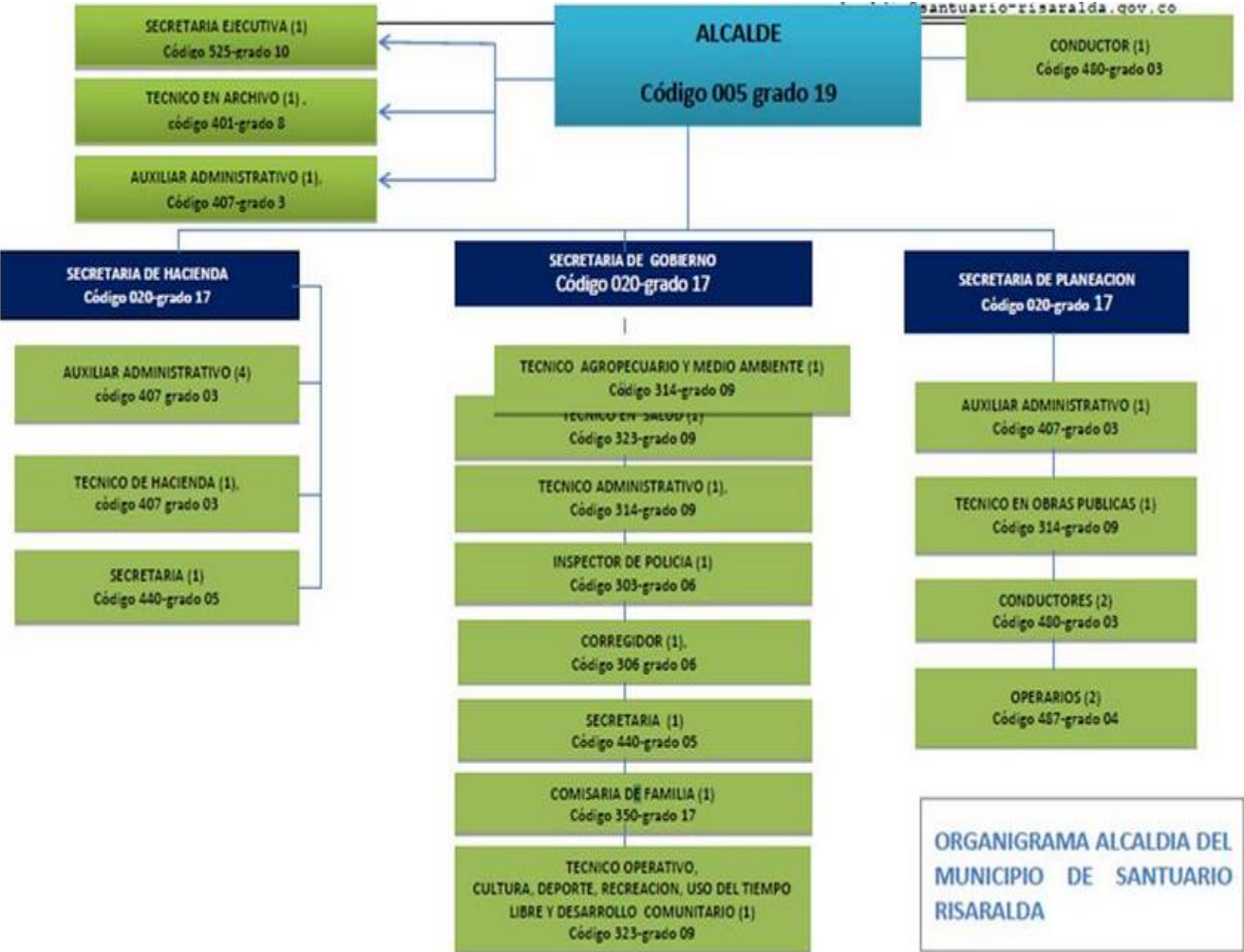
Es claro también que en gran medida, la información no se socializa de manera oportuna y pertinente a toda la población, lo que implica desconocimiento en muchos casos de instrumentos de gestión, como lo son el esquema de ordenamiento territorial, el plan de acción del COMEDA, el sistema de gestión ambiental municipal SIGAM entre otros. Esta debilidad en los procesos de comunicación son más fuertes hacia el sector rural, toda vez por las distancias entre el casco municipal y las veredas, el deterioro de la maya vial y por el bajo dinamismo en algunos casos de los líderes, no se concretan permanentemente.

Un importante análisis que surge guarda relación con las diferentes instancias que conforman la administración municipal y sus actuaciones en materia educativa, pues todos convocan a la población y generan actividades que involucran a niños, jóvenes y adultos; pero no se evidencia ningún tipo de planificación conjunta que redunde en el mejoramiento de procesos y mucho menos en la formación integral y el empoderamiento de su entorno.

Así mismo, es preocupante que los actores institucionales no participan y se involucran activamente en las actividades ambientales proyectadas, esto genera no solo pérdida de credibilidad, sino apatía y deterioro en la sostenibilidad de las acciones planificadas.

A continuación se presenta el gráfico N° 11 que evidencia como se estructura el municipio y cuál es su relación frente a los temas de participación ciudadana y el empoderamiento de una cultura político ambiental.

Gráfico 11 Caracterización de actores involucrados.



El anterior esquema permite apreciar los actores claves del municipio y cuáles son los nodos articuladores que los convocan; en el anexo N°6 en medio digital se brinda claridad respecto la actuación institucional de cada uno de los actores identificados en el municipio.

Así mismos, se ha evidenciado que a pesar de poseer funciones legales en algunos casos por mandato constitucional o en otros otorgados administrativamente, no existen procesos estratégicos que permitan consolidar propuestas misionales concretas, articuladas a funciones precisas. Esta situación, sumada a que los canales de comunicación en la mayoría de los casos está centralizada en la alcaldía municipal a través del correo institucional (alcaldia@santuario-risaralda.gov.co y/o contactenos@santuario-risaralda.gov.co), genera presuntamente distorsión del mensaje y su respuesta.

Es evidente también que en gran medida los cuatro (4) nodos articuladores, y los veinte (20) actores asociados a estos, no poseen consolidada su caracterización en la web y no cuentan con Email propio, de esta forma se genera una baja en la eficiencia, eficacia y efectividad al momento de planificar las acciones educativas para empoderar a la comunidad santuareña de una cultura política en materia ambiental.

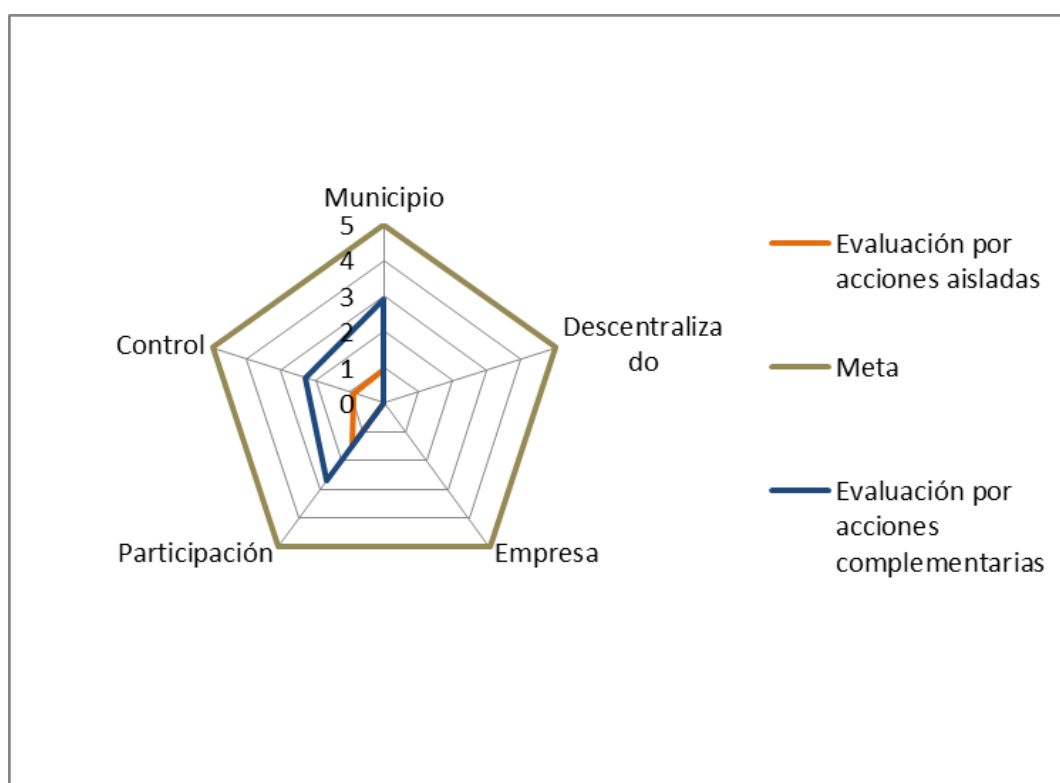
En este sentido y con el propósito de visualizar realmente como fluye la información en materia ambiental, de participación ciudadana y política ambiental, se genera una simulación que facilita comprender esta situación y proponer finalmente cual será el camino más fácil para que la **RGS** pueda funcionar. La información se construye con base en las encuestas realizadas en el municipio.

Tabla 5 Ponderación y calificación de las actividades relacionadas con la participación ciudadana.

Evaluación por acciones aisladas	Parámetro	Conocimiento	Calificación	Conocimiento	
Organismos de Control	Percepción	1,43	2,22	0,90	13%
	Uso	3,14	1,86		
Instancias de Participación	Promovida por comunidad	2,86	1,75	1,47	
	Promovida por municipio	2,57	1,44		
Dependencias del municipio	Sostenibilidad	3,45	1,76	0,92	
	Aplicación	2,26			
	Actuación municipio	2,94	2,00		
Evaluación por acciones complementarias	Parámetro	Conocimiento	Calificación	Conocimiento	
Organismos de Control	Percepción	1,43	2,22	2,29	32%
	Uso	3,14	1,86		
Instancias de Participación	Promovida por comunidad	2,86	1,75	2,71	
	Promovida por municipio	2,57	1,44		
Dependencias del municipio	Sostenibilidad	3,45	1,76	2,89	
	Aplicación	2,26			
	Actuación municipio	2,94	2,00		

Con la información de la tabla anterior se construye el siguiente gráfico, que permite visualizar con base en las encuestas realizadas a los actores sociales utilizando el método Delphi, como fluyen las relaciones entre el municipio, los organismos de control y las instancias de participación del municipio.

Gráfico 12 Evaluación del conocimiento de los espacios y mecanismos de participación del municipio en política ambiental



Siendo la meta un valor de 5 en escala ordinal, se puede apreciar claramente cómo se llevan a cabo los temas educativos, participativos, políticos y ambientales actualmente en el municipio, y brinda claridad en cuanto a que la información fluye únicamente entre las instancias de participación, los organismos de control. La empresa (entendida como comité de cafeteros y la cadena de la carne) y el sector descentralizado (entendido como el sector salud) no generan ningún tipo de actuación frente al tema de mecanismos de participación ciudadana, educación para el empoderamiento de la política pública ambiental. De esta forma se brindan argumentos sólidos que es mucho más viable acciones complementarias, que acciones aisladas.

Con base en lo anterior y fundamentado en la información consultada en las encuestas, se propone generar dos modelos de análisis respecto de la participación ciudadana en el municipio de Santuario/Risaralda, uno será el modelo complementario y el otro será un modelo aislado²⁰

Tabla 6 Evaluación por acciones aisladas

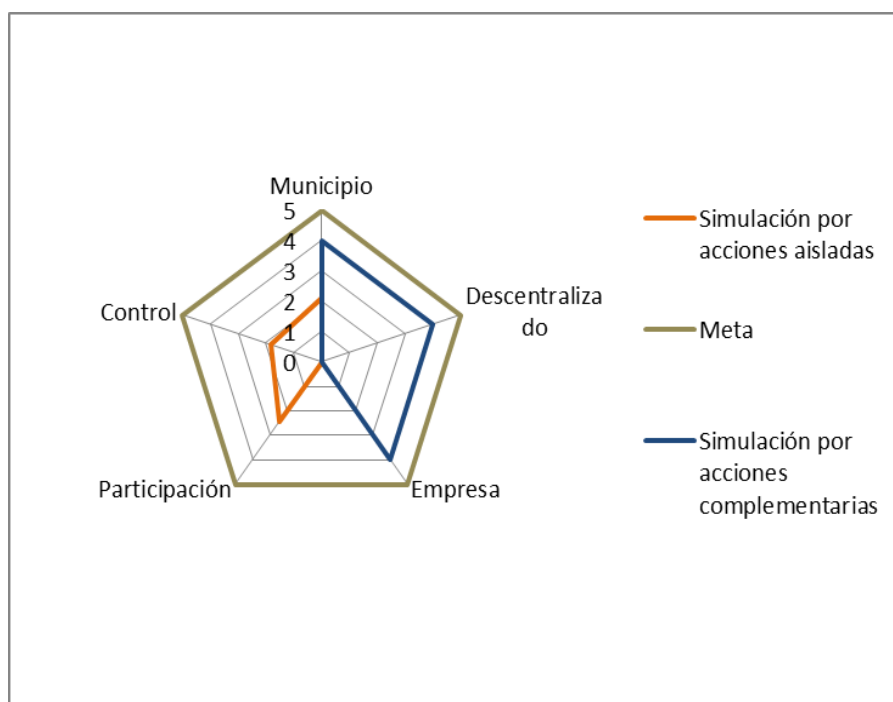
Nodo	Parámetro	Conocimiento	Calificación	Conocimiento	Calificación
Organismos de Control	Percepción	1,43	2,22	0,90	2,04
	Uso	3,14	1,86		
Instancias de Participación	Promovida por comunidad	2,86	1,75	1,47	1,60
	Promovida por municipio	2,57	1,44		
Dependencias del municipio	Sostenibilidad	3,45	1,76	0,92	1,88
	Aplicación	2,26			
	Actuación municipio	2,94	2,00		
				13%	61%

La anterior tabla explica la realidad del municipio en términos de empoderamiento de la cultura político ambiental a través de la educación (entendida esta como el proceso formal o no, por el cual los habitantes conocen y comprenden sobre temas políticos y ambientales). En él se han seleccionado tres nodos articuladores y se ha valorado su actuación en escala ordinal numérica de 1 – 5, con el fin de establecer un parametro de calificación desde el nodo hacia los aspectos consultados en la encuesta; todo con el fin de obtener unas ponderaciones parciales para actuación de cada nodo respecto de su actuación y así finalmente establecer un porcentaje integral de empoderamiento de cultura política-ambiental.

De lo anterior se evidencia que el municipio con un modelo guiado por acciones aisladas, solo alcanza un 13% de actuación, lo cual se traduce en deficientes canales de comunicación y bajos mecanismos no solo de articulación, sino de actuación. Y en relación al conocimiento de dichas acciones, la calificación obtenida es del 61%, tenido en cuenta que el rango de la consulta evidencia: alto, mediano y bajo grado. Por consiguiente el nivel de actuación es calificado en alto grado.

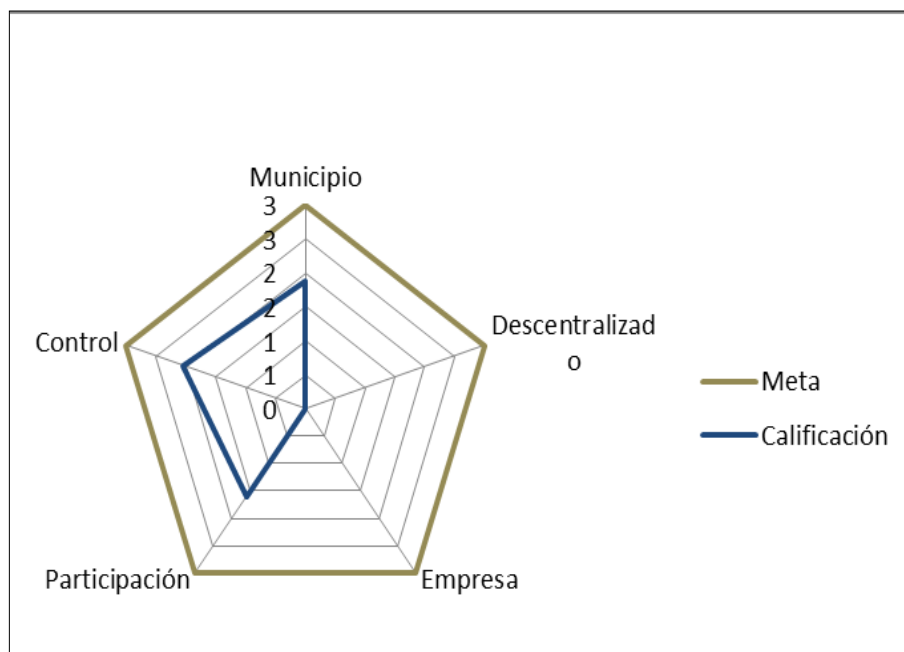
²⁰ Para el caso en particular se entenderá por complementario, -ría adj. Que sirve para complementar una cosa, completándola o mejorándola. Y para el modelo aislado, se entenderá adj. Apartado, solo, suelto. Diccionario de la lengua española © 2005 Espasa-Calpe.

Gráfico 13 Comparativo entre acciones aisladas Vs acciones complementarias.



En este gráfico se evidencia que si la apuesta municipal gira entorno a las acciones complementarias el porcentaje de efectividad variaría mucho más y el empoderamiento en materia educativa a propósito de los PROCEDAS, como elemento estructurante se haría más valido.

Gráfico 14 Calificación de los mecanismos de participación.

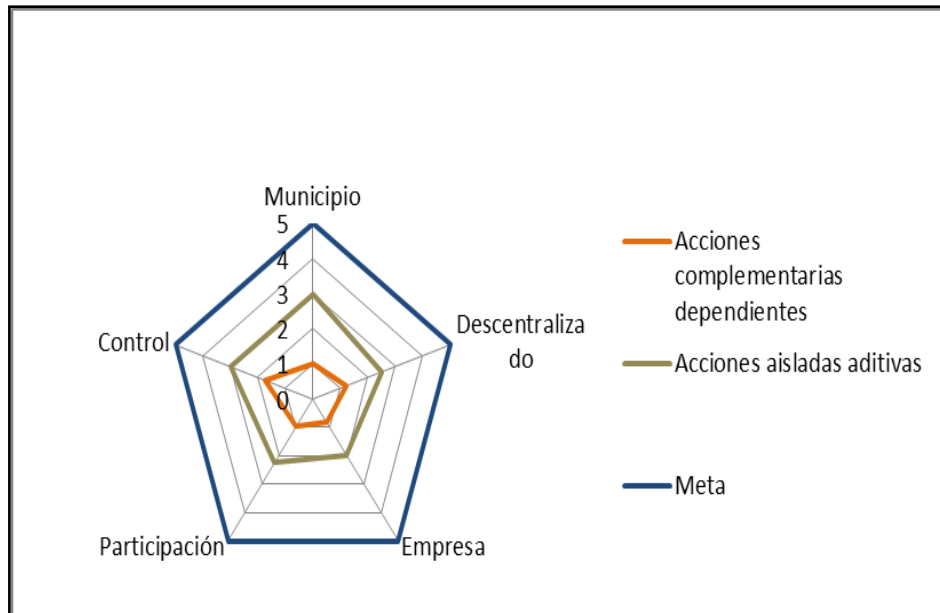


Este gráfico representa la meta con valor numérico de 3 en escala ordinal de 1-5, debido a que en el instrumento se pide valorar con: bajo, mediano o alto grado el nivel de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Se aprecia como el conocimiento fluye entre el municipio, sus instancias de participación y los organismos de control, esta situación evidencia las áreas en la que es importante generar acciones educativas.

Finalmente y retomando los análisis anteriores, se proyecta una simulación que facilita evidenciar como las acciones asiladas pero aditivas siempre están generando el imaginario de un empoderamiento de la cultura política en temas ambientales, toda vez que se implementa la interdisciplina de “grapa”, la cual consiste en recolectar información de diferentes actores y consolidar un informe final de gestión.

Mientras que las acciones complementarias, no están cerca de la línea meta y siempre están por debajo de las acciones aditivas, esta situación debido a que la comunicación, la gestión, la participación, la capacitación y la información, son elementos estructurantes que deben ser abordados en conjunto de manera interinstitucional, intersectorial e interdisciplinariamente; generando así una cultura que posibilite el empoderamiento de los habitantes del municipio entorno a la cultura política para mejorar la calidad de vida. Ver gráfico siguiente.

Gráfico 15 Modelo simulado



Desde esta perspectiva surge entonces la necesidad de consolidar una propuesta que propenda por impulsar acciones multiparticipativas, incluyentes, donde la educación sea el medio por el cual se logre el empoderamiento de una cultura político ambiental en el municipio de santuario/Risaralda.

8.2. Para el objetivo específico N°2 “Analizar a la luz de la política y legislación nacional en materia Ambiental, la viabilidad de articulación de los Procedas y otras formas de participación social a nivel local, como procesos vinculantes para la gestión ambiental”.

La Constitución Política de Colombia de 1991 nos dio, a todos los ciudadanos, la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Al mismo tiempo, determinó la forma como los ciudadanos participamos en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal.

En el artículo 270 nos faculta como ciudadanos para que intervengamos activamente en el control de la gestión pública y plantea *“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”*.

Por lo tanto, la participación es un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas; en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y relaciones de poder.

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.
Preámbulo de la Constitución

La participación es un proceso *“en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política”*. (Callamand, 2013)

La participación ciudadana es ejercida por todos los ciudadanos, ya que son poseedores de derechos y deberes, que actúan en función de unos intereses sociales generales (Educación, salud, vivienda, medio ambiente, etc.), o colectivos (asociaciones de consumidores, gremios, sindicatos, etc.). Este tipo de participación, aunque no tenga vinculación directa con los partidos políticos, sí tiene que ver mucho con el estado, cuando se trata de una intervención en el campo de lo público, es decir, en asuntos de interés general y del bien común.

Se tiene el derecho y el deber de hacer control social. Éste (el control social) permite prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos suministrados por el estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.

Así, todos somos sujetos de la participación; somos las personas que hacemos uso de mecanismos formales y no formales para intervenir en la formulación de políticas públicas. Es decir, somos los protagonistas de la participación ciudadana como miembros de distintas instancias.

Existen dos categorías de agentes participativos. De un lado, los que actúan como representantes de sectores específicos, tales como las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales, entre otros.

La segunda categoría, es la de ciudadanos y ciudadanas, comunes y corrientes, que directamente intervenimos en escenarios públicos para informarnos, opinar, presentar iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones. En este caso se trata de participación directa, como por ejemplo, foros educativos municipales, audiencias públicas, entre otros.

En este sentido, podemos plantear la ruta legal de la Participación; la cual está sujeta a varias normas, consignadas en la Constitución Política, las que facultan a los ciudadanos para que hagan uso de los derechos y deberes y ejerzamos la participación en los diversos niveles del estado. A continuación se presentan los antecedentes normativos de tal ruta.

Tabla 7 Referentes normativos de la participación política en temas ambientales

NORMA	REFERENTE
Constitución Política de 1991	Carta magna
Política nacional de educación ambiental 2002	Promueve concertación, la planeación, la ejecución y la evaluación conjunta a nivel intersectorial e interinstitucional de planes, programas, proyectos y estrategias de Educación Ambiental formales, no formales e informales, a nivel nacional, regional y local.
Ley 734 de 2002	Nuevo Código Único Disciplinario
Ley 962 de 2005	Ley Antitrámites
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas
Ley 689 de 2001	Por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994, ley de Servicios Públicos Domiciliarios.
Ley 489 de 1998	Sistema de Desarrollo Administrativo
Ley 472 de 1998	Sobre las Acciones Populares y de Grupos
Ley 393 de 1997	Acción de Cumplimiento

NORMA	REFERENTE
Ley 80 de 1993	Sobre Contratación
Ley 1150 de 2007	Modifica la ley 80 de 1993 / Contratación Estatal.
Ley 134 de 1994	Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana
Ley 142 de 1994	Ley De Servicios Públicos Domiciliarios
Ley 152 de 1994	ley Orgánica del Plan de Desarrollo /Ley de Planeación Participativa
Ley 87 de 1993	De Control Interno
Ley 115 de 1994	Ley general de educación
Ley 1549 de 2012	Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial.
Decreto 2232 de 1995	Reglamentario de la Ley 190 de 1995
Decreto 1429 de 1995	Reglamentario de la Ley 142 de 1994
Decreto 306 de 1992	Por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución Política sobre la Acción de Tutela
Decreto 1382 de 2000	Por medio del cual se desarrolla el artículo 86 de la Constitución, para que la comunidad en general realice una eficiente participación y control social a la gestión administrativa.
Decreto 1743 de 1994	Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal
Decreto 1860 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales

Con base en los anteriores planteamientos y apoyados en la tabla N° 6, se puede plantear la existencia de la democracia representativa, (constitución del 91, democracia participativa); la cual se da cuando la población participa, a través de sus representantes en las discusiones para la formación o creación de las normas jurídicas, estos representantes gozan de autonomía en su ejercicio laboral, para tomar decisiones sobre la implementación de una ley.

En la democracia representativa las discusiones y decisiones son tomadas por un conjunto de personas que son designadas por una población, que representa los intereses generales. Y como lo argumenta Gelacio Laguna Barrera: las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.

"La relación existente entre los ciudadanos y los diputados que aquellos eligieron se entendió como el contrato civil de mandato"

Así mismo Enrique Sánchez Bringas, establece que la democracia representativa ha sido consecuencia de la caída de la monarquía francesa, "En 1789, al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo". La democracia concebida como el poder del pueblo se establece para el beneficio colectivo, quedando aislado el beneficio de unos cuantos; los funcionarios públicos al procurar por la satisfacción de los intereses de la población, legitiman su poder y reafirman su representatividad en las actividades del gobierno.

Entre los diputados y los ciudadanos existe un nexo causal, que le da vida a la representatividad; en los antecedentes históricos franceses podemos encontrar que los diputados acudían ante la comunidad que los designaba, para recibir instrucciones y ejecutarlas en la asamblea; sin embargo, a medida que fue creciendo la población se hizo cada vez más difícil llevar a cabo tal costumbre, por lo que se prefirió que el diputado gozara de autonomía, es decir, libertad para decidir lo que más le convenía al pueblo.

Continuando con los planteamientos expuestos, aparece la democracia directa. Y para Sánchez Bringas la democracia directa, *"es la forma de gobierno donde el pueblo, reunido en asamblea participa –sin intermediación alguna- en las decisiones políticas del estado, en especial en la aprobación de las leyes"*. En este sentido, la participación ciudadana es susceptible debe llevarse a cabo en el municipio de Santuario/Risaralda y lograr así el empoderamiento para la actuación ciudadana en temas ambientales como se plantea en el objetivo general del presente trabajo, toda vez que la población (urbano y rural) no es muy numerosa y sus líderes son pocos, lo cual genera condiciones favorables para que la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal, se presenta de fomento de manera organizada y responsable.

El modelo anterior se obtiene de la intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y derechos; reunidos en asamblea (en la plaza pública) después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o no. En el municipio de Santuario, con el auxilio de la tecnología actual, es posible que la sociedad participe en las decisiones del gobierno; y no necesariamente todas las participaciones sociales deben ser presenciales, algunas pueden exhibirse desde el lugar donde trabaja, su domicilio o cualquier otro lugar disponible de los medios adecuados y suficientes. La participación ciudadana, en el municipio puede ser presencial o virtual, esta última a través de medios de comunicación como lo son: páginas de Internet, correo electrónico o vía telefónica, las redes sociales entre otras.

En un municipio moderno, es una necesidad fundamental que los integrantes de los gobiernos municipales, posean conocimientos básicos y multidisciplinarios relacionados con la administración pública municipal, a efecto de que su desempeño sea pertinente con las demandas sociales vigentes

En las decisiones sobre el rumbo de los municipios y la vida de la sociedad humana, es pertinente que el criterio de los gobernantes no sea tan amplio, sino que esté limitado por la observancia constante de la sociedad, a través de su participación directa en los asuntos públicos. Es vital que los representantes del municipio tengan la actitud política para ejercer con democracia; es por ello necesario, que posean conocimientos sobre su quehacer político-administrativo, conocimientos básicos sobre las disposiciones jurídicas que regulan la administración pública municipal, contar con habilidades de dirección para conducir los grupos humanos que se encuentran bajo su mando.

De esta manera, la participación es definida "*... como el proceso en el cual se involucran los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Este proceso es dinámico, complejo y articulado, que implica diferentes momentos y niveles. Establece relaciones entre las fuerzas y los movimientos causados por estas fuerzas. Interrelaciona e interacciona con una serie de elementos estructurados conocidos y desconocidos. Es articulado porque requiere una interacción establecida y definida en la dinámica que se establece entre la sociedad y el Estado*" (Chávez Carapia, Julia del Carmen 2006). Por tanto, se desprende de la cita anterior, la existencia de elementos conceptuales básicos (a retomar para el municipio objeto de estudio) de la participación como son:

- ✓ Un proceso dinámico, complejo y articulado. Se desarrolla de manera activa en etapas que se van uniendo entre sí; vinculando a los individuos mutuamente, y con los funcionarios públicos, en diversos momentos y jerarquías.
- ✓ Inclusión de los individuos para formar parte racional y activa en la organización, colaborando en la formulación y cumplimiento de objetivos.
- ✓ Compromiso para formar y mantener un acuerdo de voluntades para conseguir beneficios individuales y colectivos.
- ✓ Responsabilidad en cuanto a la cualidad para entregar las cuentas claras sobre la administración o gestión de asuntos relacionados con la organización.
- ✓ Toma de decisiones referentes a decretos o acuerdos asumidos para alcanzar los propósitos de la organización, así como la forma de entender las relaciones sociales entre individuos, que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución.
- ✓ Objetivos comunes que implican que el beneficio que se busca obtener mediante la gestión o acción social, sea para la colectividad de los individuos preponderantemente.

En los procesos de participación, prevalece entonces la reunión de personas para formar estructuras sociales, para la búsqueda de beneficios colectivos; la pretensión relacionada con los asuntos públicos; de forma reiterada; y alcanzar una óptima la relación entre sociedad y gobierno.

Chávez Carapia y Quintana Guerra (2006), definen la participación social de la forma siguiente: "*un proceso de interrelación e interacción del involucramiento de los individuos en la cooperación y la responsabilidad hacia los grupos sociales y el desarrollo de las acciones colectivas para enfrentar problemas, esquemas y política que afectan*

la calidad de vida de la población así como la búsqueda de respuestas y soluciones a través de la movilización y organización social. Este proceso implica también, la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones con responsabilidad y contribuir al logro de los objetivos y metas propuestos". En este sentido, se da en diferentes circunstancias de tiempo, lugar, modo y contexto; en diferentes momentos y niveles; con la facultad de los individuos para comprometerse en el ejercicio de la acción social y participar en la toma de decisiones del grupo social; existe la motivación en los integrantes del grupo; la transparencia en rendir cuentas a las acciones de otros; la participación social implica pretensiones individuales y colectivas, permite que un individuo tenga la facultad de decidir, como parte integrante de un grupo social.

En la esfera de las obligaciones, la participación social es a la vez un derecho y un deber de los ciudadanos involucrarse y cooperar en los asuntos públicos municipales. La participación social se da en diferentes circunstancias; es de tiempo cuando se da según las épocas; es de lugar según su espacio geográfico; es de modo según el procedimiento que sea utilizado; es de grado según la jerarquía de la institución o su ámbito de competencia. La participación social, representa un derecho subjetivo derivado no sólo de la norma jurídica, sino que también es un derecho intrínsecamente justo, esencialmente válido para la población para intervenir y asistir en la toma de decisiones de los gobiernos municipales. La participación social se puede presentar como un acto social y como un hecho social; en el primero existe la voluntad de los integrantes de la organización y sobre todo la "intensión" de generar beneficios a la organización o población; mientras que el segundo se realiza de manera espontánea, sin la debida planeación de la acción social.

La participación ciudadana como acto social, cuenta con elementos de existencia y validez: Los elementos de existencia del acto social son los siguientes: a) Sujetos: son los actores sociales, como sociedad y gobierno, b) Objeto, motivo o fin: es pretensión de la sociedad, c) Relación social: es el vínculo o enlace que debe existir entre sociedad y gobierno, al momento llevar a cabo la acción social.

Los elementos de validez del acto social son los siguientes: a) Formalidad: son los medios o procedimientos empleado, b) Capacidad: es la reunión de los requisitos exigidos para poseer la calidad de ser sujeto social, c) Motivo o fin: aquello que se pretende debe ser apegado al Estado de derecho, no debe ser ilícito, d) Ausencia de vicios de la voluntad: consiste en que no debe existir la mala fe, el error, la violencia física o psicológica, el dolo, asimismo, la extrema necesidad o ignorancia.

La aptitud de los individuos, es un elemento primordial, que permite exigir sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones de sus dirigentes; de no ser así se corre el riesgo de ser únicamente una masa humana conducida a voluntad de los gobiernos; lo que se traduciría como una participación social aparente. La participación ciudadana busca ser un generador de sentido de pertenencia de los individuos con su grupo; la coexistencia y corresponsabilidad con los asuntos públicos, para el mejoramiento de su entorno.

Continuando con el contexto argumentativo, surge el tema relacionado con las Categorías de la participación social. En la definición de participación social de Chávez Carapia y Quintana Guerra (2006) *"Involucramiento de los individuos en la cooperación y la responsabilidad hacia los grupos sociales y el desarrollo de las acciones colectivas para enfrentar problemas, esquemas y política que afectan la calidad de vida de la población así como la búsqueda de respuestas y soluciones a través de la movilización y organización social"*

Este proceso implica también, la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones con responsabilidad y contribuir al logro de los objetivos y metas propuestos. Se desprenden entonces cinco categorías fundamentales de la participación ciudadana:

I. Inmersión: Es la acción activa y racional en la definición de objetivos y logros comunes a los integrantes de la sociedad, dentro del proceso.

II. Cooperación: Es la acción ciudadana ordenada y reiterada en la consecución de objetivos cercanos.

III. Toma de decisiones: Es la selección de una o más alternativas, que indican el curso a seguir para conseguir propósitos de la organización.

IV. Compromiso: Es el acuerdo de voluntades para lograr beneficios colectivos e individuales, con la convicción de los integrantes de realizar actividades diversas.

V. Conciencia social: Es el acto interno que motiva para realizar ciertas actividades en la consecución de una sociedad mejor, manifestando al exterior ese deseo a través de actividades en los asuntos públicos.

Siguiendo el hilo conductor que ofrece Quintana Guerra, se debe caracterizar la participación ciudadana y al respecto se establece que ésta, tiene como eje fundamental la toma de decisiones y esto a su vez nos remite a un proceso más democrático. El mismo autor señala diversas características en este rubro, como son:

- ✓ Un alto y suficiente grado de autoestima.
- ✓ Confianza en sí mismo para intervenir sobre otras personas.
- ✓ Un sentido crítico en la problemática.
- ✓ Comprender los conflictos como algo inherente en la convivencia social y humana.
- ✓ Realizar proyectos en conjunto con otras personas e instituciones que tengan los mismos fines.
- ✓ Intervenir en la toma de decisiones.
- ✓ Manejar adecuadamente los mecanismos de participación
- ✓ Buscar formas de ejercicio de gobierno acorde con las necesidades, nivel y calidad de vida de la sociedad.
- ✓ El desarrollo de una cultura democrática basada en la participación social.
- ✓ Proporciona elementos para peticionar bienes

Así entonces, la complejidad de las relaciones sociales que surgen en un mundo cada vez más dinámico, donde el estado debe asumir un rol activo en la solución de los conflictos, y como garante de los derechos constitucionales, exige igualmente una mayor participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que lleguen a afectarlos.

- ✓ y servicios públicos específicos y colectivos.
- ✓ Proporciona elementos para expresar: tradiciones y cultura.
- ✓ Construye los mecanismos para conseguir la equidad, el bienestar social, el derecho a la calidad de vida y de los derechos humanos.
- ✓ Genera su propio proceso dinámico.
- ✓ Fomenta la motivación, los mecanismos y procedimientos, que les permite actuar de forma organizada a través del tiempo.

Los argumentos narrados a lo largo de las páginas anteriores nos muestran que en Colombia y para el caso particular del municipio de Santuario/Risaralda, es viable que se prospecte desde el ámbito normativo la participación ciudadana como elemento estructural para empoderar la cultura política entre los distintos actores involucrados y facilita la generación capacidades indispensables para su funcionamiento, tanto por parte de la administración municipal como de la organización social.

Aunque la legitimidad y la legalidad deben confluir en sus principios, son dos fenómenos diferentes. Este último hace referencia al sometimiento del estado a la ley a través de su cumplimiento puro y simple.

El esquema tradicional de un Estado que todo lo puede y todo lo dirige, y un ciudadano que todo lo acepta, característica de la democracia, ha sido superado por un nuevo esquema de relaciones estado ó ciudadano, sobre la cual se construye una democracia participativa. Hoy en día los ciudadanos son más participes en la gestión de lo público, se involucran en cada uno de los tópicos relacionados con lo cotidiano, para así buscar respuestas efectivas por parte del estado a cada una de sus necesidades y demandas.

El ciudadano busca también una mayor participación en los asuntos de lo público con el fin de alcanzar una mayor capacidad de acción frente al estado, y así lograr una mejor calidad de vida.

Sin embargo, la participación no puede tomarse en forma absoluta e ilimitada. Ella obedece a una racionalidad propia de la democracia, la cual supone la existencia de un gobierno e instancias institucionales responsables de la toma de decisiones. La participación supone una cultura ciudadana, unas características que dependen del tipo de demanda que se pretende reivindicar al momento de participar, en fin, y requiere de una lógica, metodología y reglas del juego claras en su ejercicio. En últimas, la participación necesita un reconocimiento al más profundo de las normas que rigen el Estado y la Sociedad, es decir de la Constitución.

En Colombia, una de los grandes paradigmas que actualmente orientan los principios constitucionales es precisamente el de la participación. A partir de la Constitución de 1991, todos los ciudadanos sin distinción reivindican el principio de la participación en cualquier toma de decisión que los afecte. En este sentido la Constitución define las bases para un estado democrático y participativo, con el cual éste principio adquiere un carácter fundamental y estructural de la misma organización del estado y la sociedad. En efecto, desde el preámbulo la Constitución reafirma el carácter participativo del orden jurídico que ella enmarca, y se desarrolla en el artículo N°1 al afirmar que “*Colombia es un Estado*

*Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.*²¹

Desde este enfoque lo ambiental, es un escenario donde mayor fuerza adquiere este principio. El artículo 79 de la Constitución señala que es un derecho de los ciudadanos el participar en las decisiones que afecten el medio ambiente, lo cual se regula principalmente a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

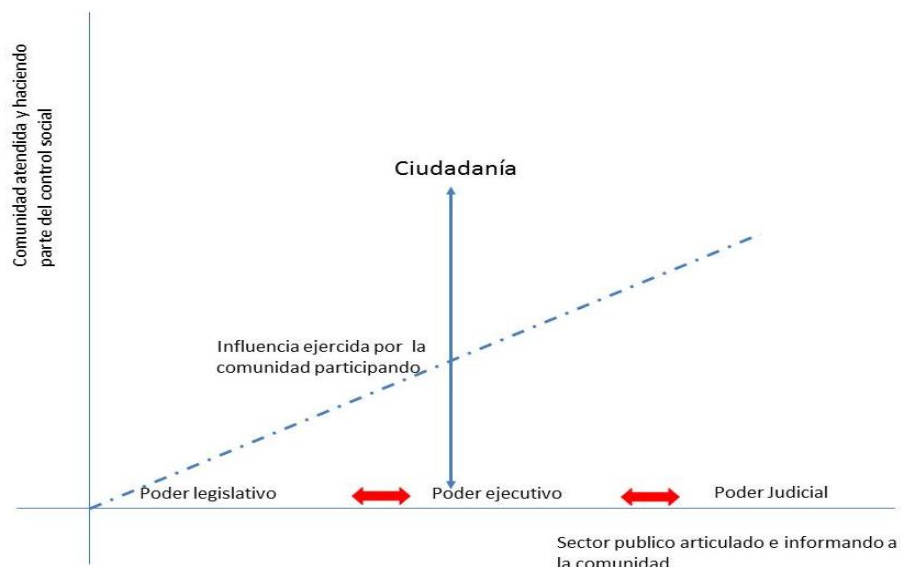
El artículo N°2 señala como fines esenciales del Estado “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten*”. Se parte de una nueva concepción de la Democracia, al hablarse de una Democracia Participativa, queriendo señalar con ello, que no basta la selección de nuestros gobernantes mediante el sufragio, sino que se requiere que los ciudadanos se involucren en cualquier acción que pretende adelantar el gobernante y que llegue a afectar de una u otra forma algún individuo o grupo social. Lo anterior nos lleva a una sociedad en constante movimiento y acción vigilante para que no se adopten decisiones sin antes ser oídas y tomadas en cuenta en el proceso decisorio las opiniones y puntos de vista de los interesados.

La participación supone un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo proyectos y acciones capaces de conducir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, una mayor fortaleza y legitimidad de las instituciones. Estos aspectos son la base para construir una sociedad capaz de resolver sus conflictos por medios no violentos.

A continuación la siguiente ilustración permite explicar de forma clara como se vinculan las diferentes formas de participación social a nivel local, para la gestión ambiental. En este sentido, es importante tener claro, que la participación ciudadana entonces es un concepto muy amplio, sin embargo aquí me refiero y la entenderemos como la posibilidad que tiene la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que la afectan, sin la necesidad de formar parte de la administración pública o de los poderes legislativos o judiciales.

²¹ Es importante reflexionar al respecto del cumplimiento del mandato constitucional, puesto que en Colombia el cacicazgo político, la manipulación electoral y el alto grado de favoritismo y prebendas al momento de planificar la inversión estatal, favorecen a ciertos grupos sociales; con lo cual queda en tela de juicio la afirmación.

Ilustración 9 Formas de vinculación de la participación ciudadana



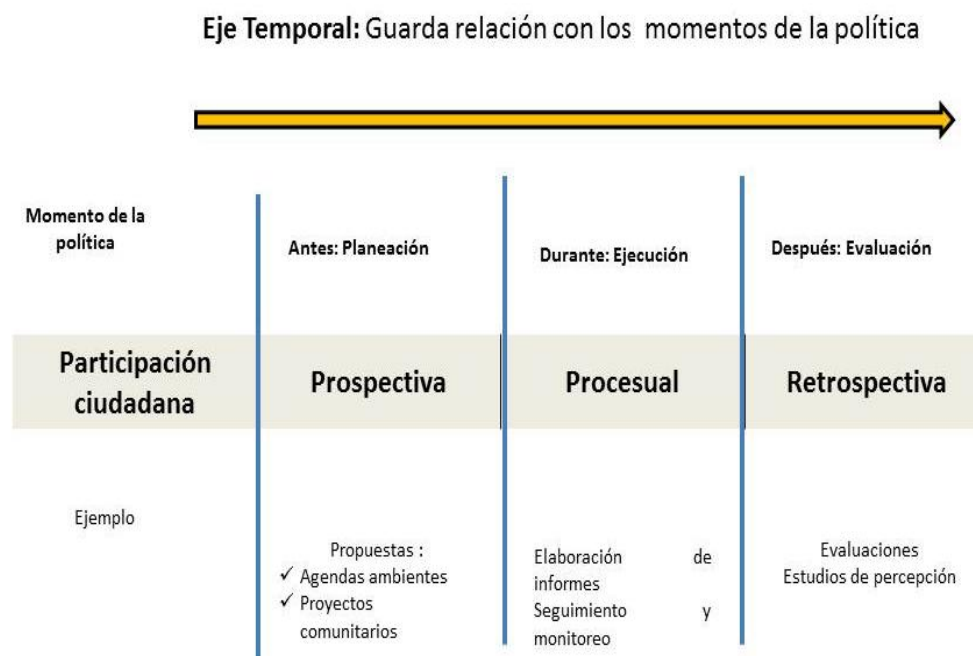
Finalmente y fundamentado en las bases legales a propósito de la participación ciudadana, se evidencia que el estado (la administración pública) facilita la interacción entre los ciudadanos como actores sociales, en función de sus necesidades, intereses, expectativas y percepciones.

Así entonces la ilustración siguiente permite evidenciar cómo es posible que tanto PROCEDAS, como otras formas de actuación ciudadana se articulen y se empoderen de una cultura política en temas ambientales. Para el caso de estudio, en el municipio de Santuario / Risaralda, a través de sus diferentes organizaciones, tanto públicas, como privadas, es viable al abordaje de los temas político-ambientales y sus empoderamiento para el mejoramiento de la calidad de vida.

En este sentido, se deslegitima la actuación ciudadana, como sinónimo de participación, pues si bien tienen elementos en común, la atención se refiere a los medios instituciones en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientaciones en trámites y servicios para recibir, canalizar y responder a reclamos o denuncias, mientras que la participación se fundamenta en el actuar con compromiso y sentido colectivo. El elemento común que tienen con la participación ciudadana, es que en ambos casos existe una interacción entre el ciudadano y la administración pública.

El tema que se plantea es en qué medida estas innovaciones son adecuación al ajuste, descarga de tareas y responsabilidades del estado hacia los departamentos y municipios o descentralización y mayor participación de los ciudadanos a través de las gestiones locales.

Ilustración 10 Interacción entre ciudadano y los momentos de la política



En el inicio de un nuevo milenio se plantea un orden mundial en el que la globalización y la competitividad, factores nucleares de la presente situación, y que quedaron consagrados como valores fundamentales, dejando atrás el proteccionismo, el asistencialismo y estableciendo nuevas relaciones en el escenario social.

Para Colombia y en el caso específico de Santuario / Risaralda, no se ha cumplido con tal orden, ya que el estado continúa siendo proteccionista, asistencialista, centralista entre otros. Así entonces en la gestión local, el municipio es visto como un conjunto de procesos económicos, sociales y políticos producidos por diferentes actores sociales. La significación de estos procesos dependen de los actores presentes en cada contexto y a su vez, de la propia estructura social de dicho territorio. Por lo tanto, las decisiones sobre las cuestiones locales se toman en base a la correlación de fuerzas de los actores locales, que constituyen una estructura local de poder.

En nuestros tiempos, la combinación de reforma del estado y globalización acentúa una nueva dinámica en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos, pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad.

Este proceso lleva a descentralizar competencias y obliga a un ajuste de cuentas fiscales a niveles locales y al aumento de demandas y de evaluación por parte de las sociedades civiles locales. Lo que indica que se está modificando un modelo de gestión tradicional de los municipios y su forma de relación con la sociedad local a partir de lógicas territoriales, horizontales.

En la nueva relación estado/sociedad civil se produce una redefinición de la concepción de política social: de una concepción de política universalista, centralizada y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas, de carácter descentralizado (Herzer, Pérez; 1993)²².

De esta manera, para la gestión municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de empoderamiento de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la opinión de los beneficiarios de las políticas que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes las implementan.

La capacidad de gestión social de los gobiernos locales está vinculada directamente con la capacidad de cubrir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de corresponsabilizar a la propia sociedad tanto en el control como en la implementación de las políticas públicas ambientales. Para ello, resulta necesario establecer redes de conexión con las nuevas formas de organización social (ONG, Entidades intermedias, organizaciones de base, juntas administradoras locales, juntas de acción comunal, promotores comunitarios, entre otros.) que interactúan en la gestión pública tanto en el nivel de control como en el nivel de aplicación de algunas políticas.

De este modo, sobre el espacio político se desarrolla una combinación de demandas que nuclea nuevas formas como los movimientos sociales que circunscriben sus acciones a hechos puntuales con demandas tradicionales referidas al mundo del trabajo y las condiciones sociales, y demandas por necesidades básicas.

Finalmente, se puede concluir que en el municipio es viable la implementación de los PROCEDAS como estrategia de articulación con otras formas de participación social a nivel local, como procesos vinculantes para la gestión ambiental, ya que legalmente existen las bases normativas que así lo argumentan. Pero sobre todo es viable como apuesta integradora que articule sectores públicos, con sectores privados, gremios y asociaciones comunitarias entorno al mejoramiento de la calidad de vida.

8.3 Para el objetivo específico N°3 “Formular una propuesta que aporte lineamientos estratégicos para la implementación de los PROCEDAS como mecanismo de articulación entre las diferentes formas de participación social para el empoderamiento de la cultura político ambiental en el municipio”

²² Descentralizar puede significar el fortalecimiento de lo local en lo institucional o el rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo donde a algunas ciudades se les asigna la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, transformándolo en receptor directo de la protesta ciudadana, enfrentando los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica

En el marco de la construcción de lineamientos, surge el tema de las coaliciones ambientales²³, que para fines prácticos, se considera como coalición a grupos sociales que interactúan conjuntamente para apropiarse la cultura político-ambiental a fin de facilitar la transparencia y el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de una región.

Las coaliciones ambientales, permiten la representación de los intereses de la sociedad ampliada, facilitando así monitorear, evaluar, retroalimentar y regular la actividad tanto de los intereses públicos, como privados. La teoría sociológica examina la formación de coaliciones a través de dos premisas: a) la movilización de recursos MR y b) los nuevos movimientos sociales NMS. Las coaliciones ambientales son, entonces, una red de intrincados grupos sociales que conjuntamente empoderan de su desarrollo a través del conocimiento y comprensión del contexto inmediato.

En relación con la temática sobre procesos de articulación, se distinguen dos teorías relevantes, la teoría de la movilización de recursos TMR y la teoría de los procesos políticos TPP; ambas teorías, explican el surgimiento de los diversos grupos sociales. De igual manera la ciencia política, considera a las redes bajo dos parámetros, la teoría de los grupos de interés TGI y la teoría de las redes políticas TRP.

La TGI argumenta que existen diversos grupos que compiten por controlar la política gubernamental y que sus intereses se contraponen para balancear el buen gobierno. De otro lado la TRP, establece que la política no es una estructura rígida, sino que por el contrario y como lo pone de manifiesto Martínez 1996 *“las redes políticas son grupos conformados para defender los intereses de todos los miembros de una comunidad”*

Por lo anterior, se define en este documento la coalición, como un grupo conformado por diversos actores sociales que se articulan para lograr metas comunes. Tales coaliciones pueden variar en cuanto a objetivos, duración; así mismo pueden compartir ideas, información, experiencias significativas entre otros aspectos.

Existen ventajas y desventajas a la hora de conformar una coalición. Veamos la siguiente tabla al respecto.

²³ En el presente trabajo, se considerará que todas las coaliciones se encuentran formadas por individuos o grupos sociales públicos /privados que no son lucrativos. Y se reconoce que existen individuos sin afiliación específica que pueden participar, así como también pueden formar parte de las coaliciones la academia, y organismos internacionales entre otros.

Tabla 8 Análisis comparativo de la colisión.

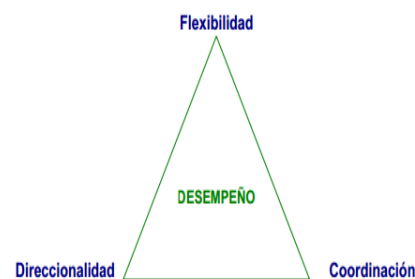
COALISIONES AMBIENTALES	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
✓ Pueden lograr resultados en más de un frente	✓ Genera distracción por abordar trabajos de otro tipo
✓ Pueden incrementar el flujo y la apropiación de capital	✓ Debido a que en su interior existen actores que aportan mayor capital que otros, estas sinergias son fuertes entre tanto tales actores estén
✓ Facilita la formación de nuevos líderes	✓ El principio del veto, puede ejercer cierta influencia (un grupo = un voto)
✓ Permiten la ampliación de su radio de influencia	

Con lo planteado se pretende proponer procesos multiparticipativos, ya que estos se han convertido en la “**marca registrada**” del desarrollo sostenibles, ya que es por medio de estos procesos que se logra la construcción de una agenda pública, la formulación de diversas opciones de política pública, la toma de decisiones en relación con la política pública, la implementación y la evaluación de las mismas, entre otros (VEGA 2001)

La existencia de estas teorías explican el surgimiento de las colisiones y refuerzan la complementariedad planteada ya por Pacheco-Vega en 1999, puesto que estas, permiten avanzar en la construcción del conocimiento y en el empoderamiento de una cultura política.

Así entonces surge el tema de la actuación en RED²⁴, la cual presupone el uso de medios de comunicación como factor no solo de transmisión de información sino también de construcción de consensos y, por qué no reconocer, de

consolidación de paradigmas.



Ahora, si apreciamos la siguiente gráfica²⁵, encontramos los tres factores relacionados con el desempeño organizacional a) direccionalidad b) coordinación c) flexibilidad, se pueden representar gráficamente posicionados los vértices de un triángulo, en cuyos lados se desarrolla la tensión que representa la importancia atribuida a cada uno de esos factores.

A pesar de que todos estemos bajo la influencia del modelo piramidal de organización del trabajo, el trabajo en RED está influyendo en el futuro debido a la entrada en escena del internet. Se trata de una época de transición en la que a pesar de que hemos adoptado varias herramientas de la nueva era tecnológica, aún seguimos aferrados a los esquemas

²⁴ El término genérico red, hace referencia a un conjunto de elementos conectados entre sí; para el caso institucional, la red es un mecanismo de cooperación para hacer fluir la información, los procesos y los proyectos.

²⁵ En la metáfora de la pirámide; la energía organizacional se distribuye entre los vértices de la direccionalidad y coordinación. La tensión se concentra en la base de la figura geométrica, con una ligera dispersión hacia el vértice de la flexibilidad.

tradicionales de actuación. Necesitamos superar esa frontera cultural e incorporar la lógica de la organización y el funcionamiento en RED y sustituir el esquema de las jerarquías piramidales y sus modelos de coordinación unidireccional. No obstante, tales límites no se pueden superar ni comprender como un proceso mecánico que nos transportará hacia un nuevo mundo.

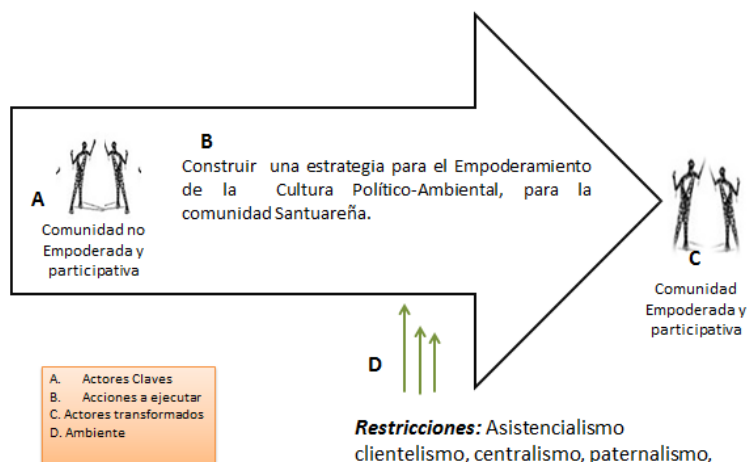
Ahora bien, la decisión de los individuos y las comunidades de asociarse está mediada por el interés de mejorar la calidad de vida de los entornos que habitan; es un comportamiento natural propio de las aglomeraciones humanas. Además, es un derecho protegido por la mayoría de las formas sociopolíticas de organización. En este sentido, la apropiación de una cultura político-ambiental para el mejoramiento de la calidad de vida a través del uso de los mecanismos de participación ciudadana para formulación de **PROCEDAS**, como elementos **vinculantes**, son la estrategia propicia para la experiencia asociativa y un indicador determinante de la calidad de vida de los conglomerados que habitan los espacios y en especial para el municipio de Santuario/Risaralda.

De esta manera y retomando algunos aspectos de la metodología de sistemas blandos de Checkland, se planea el siguiente gráfico que permite comprender las acciones con propósito que se generan en torno al tema de agrupar actores sociales para lograr un fin común. De esta manera se plantea un CATOWE, como elemento indispensable para planificar cualquier proceso de empoderamiento en el cual intervienen seres humanos que interactúan con instituciones en un territorio determinado.

C	onsumidor	Población del municipio
A	ctor	Funcionarios del municipio, tesista y comunidad
T	ransformación	Población participativa y con conocimiento de su entorno
W	ideal	La participación es factible y deseable; puede ser planificada y organizada
O	dueño	Administración municipal, la comunidad, el sector educativo
E	ambiente	Estructura del municipio/Departamento/Región/la política

Y complementando el CATWOE, la ilustración siguiente permite apreciar la situación actual y hacia donde debe dirigirse el cambio con la propuesta de participación ciudadana para empoderamiento de la cultura político-ambiental en el municipio de Santuario/Risaralda.

Ilustración 11 Acciones con propósito



Por lo anterior y con el fin de brindar claridad a propósito de cómo llevar a la práctica tales reflexiones, se presenta un enfoque operativo que posibilite lograr una transformación determinada, es así, como surge la consolidación de la **Red de Gestión Social – RGS -**. La red se debe soportar en preceptos de eficacia asociados a la competitividad, sostenibilidad social y económica; además de ser conformada con criterio gerencial y operar como un sistema de alianzas público-privado de acuerdo con los preceptos del mandato constitucional de la democracia participativa.

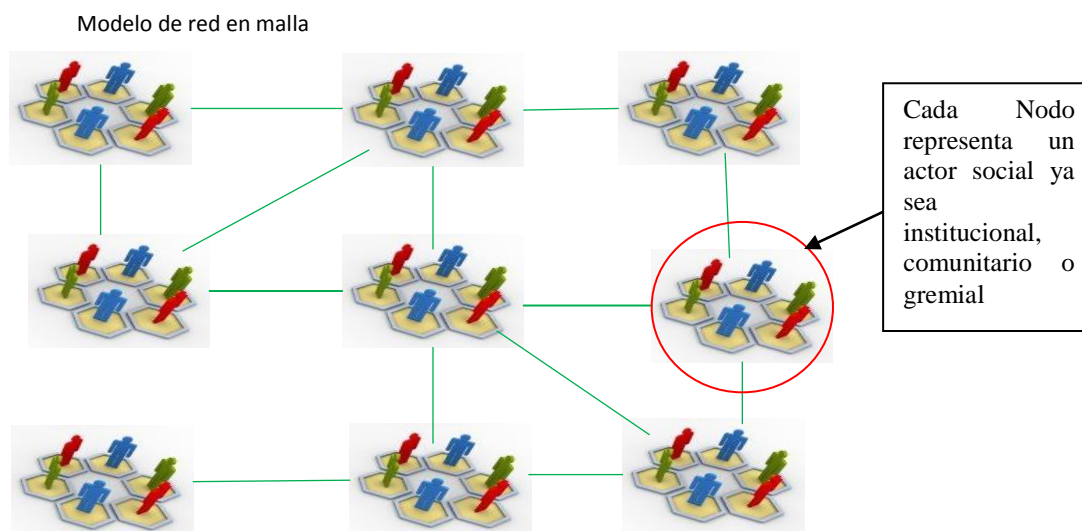
En términos asociativos y como principio de cooperación, la idea de conformar redes sociales cuyo propósito sea el empoderamiento de la cultura política en materia ambiental, debe constituirse en un hábito, debe ser una rutina que promuevan los mismos ciudadanos y sus representantes en todas las instancias sociopolíticas y económicas. Se trata de fortalecer y empoderar estas formas organizativas y darles un estatus de interlocutores legítimos de la sociedad con capacidad de negociación y concertación frente a sus miembros y a los representantes institucionales; esto sin prejuicio de la independencia y autonomía de otras formas organizativas

La **RGS** es entonces la práctica de la participación ciudadana. Por tanto, el enfoque operativo es el de una estructura organizada con carácter mixto, autónoma e independiente en su constitución y cooperativas con las estructuras y dinámicas institucionales, comprensibles del valor de lo público y dispuesta a construir consensos a partir de los conflictos.

La **RGS** es entonces la práctica de la participación ciudadana. Por tanto, el enfoque operativo es el de una estructura organizada con carácter mixto, autónoma e independiente en su constitución y cooperativas con las estructuras y dinámicas institucionales, comprensibles del valor de lo público y dispuesta a construir consensos a partir de los conflictos.

Para Santuario, se propone una **RED EN MALLA**. La topología de red mallada es una topología de red en la que cada grupo social está conectado a todos los grupos. De esta manera es posible llevar los mensajes de un grupo a otro por distintos caminos. Si la red de malla está completamente conectada, no puede existir absolutamente ninguna interrupción en las comunicaciones. Cada nodo (grupo social) tiene sus propias interrelaciones con todos los demás actores.

Esta topología, a diferencia de otras (como la topología en árbol y la topología en estrella), no requiere de un eje fundamental, con lo que se reduce el centralismo (una falta de compromiso en un grupo social, sea importante o no, no implica la inoperancia de toda la red). La red puede funcionar, incluso cuando un nodo o grupo social desaparece o la comunicación falla, ya que el resto de los actores evitan el paso por ese actor focal. En consecuencia, la red malla, se transforma en una red muy confiable.



Una red con topología en malla ofrece una mayor intercomunicación y fiabilidad, ya que la confiabilidad de las acciones no está centrada en un solo canal de comunicación, sino que por el contrario existen diversas vías para que la información fluya.

Tabla 9 Análisis comparativo Red en Malla

ANÁLISIS COMPARATIVO	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es posible llevar los mensajes de un nodo a otro por diferentes caminos. ✓ No puede existir absolutamente ninguna interrupción en las comunicaciones. ✓ Cada grupo social tiene sus propias comunicaciones con todos los demás actores. ✓ Si falla un grupo social el otro se hará cargo del flujo de información ✓ No requiere un nodo o actor central. ✓ Si un nodo o grupo social desaparece o falla no afecta en absoluto a los demás. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Requiere de un equipo coordinador cualificado. ✓ Debe existir una movilización de actores bastante fuerte y comprometida. ✓ Requiere de bastante tiempo para formar a cada grupo social. ✓ Exige alto grado de compromiso.

Lineamientos Metodológicos para la construcción de una RGS. Los lineamientos metodológicos planteados, para consolidar una RGS, se sustentan en los siguientes planteamientos:

- a) En el Plan Maestro de Espacio Público derivado del Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos” (UN-Hábitat /Herramientas para la gestión urbana participativa - 2002).
- b) En los lineamientos desarrollados por la Iniciativa TAI²⁶ la cual consiste en consolidar un conjunto de indicadores, integrados en categorías, que permiten determinar las fortalezas y debilidades en cuanto a la existencia e implementación de los mecanismos que garantizan el acceso a la información, la participación social y la justicia en términos ambientales.

Metodológicamente, la conformación de la Red de Gestión Social – **RGS** - compromete cuatro fases y en ellas se asumen como línea de acción los deberes y derechos establecidos políticamente en relación con la gestión social y la coordinación institucional, junto con los compromisos que adquieren con los sectores privados y comunitarios que se vinculan.

Por tal motivo se presenta ésta propuesta como estrategia de educación ambiental²⁷, que dinamiza procesos culturales para lograr así el empoderamiento de una cultura política a nivel municipal, rompiendo con el paradigma que sólo desde la institucionalidad se puede buscar soluciones a la problemática ambiental y que sólo desde allí se diseñan lineamientos que permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida.

La educación ambiental como proceso integrador, resulta ser una dimensión del contenido y de la práctica de la educación, orientada a la prevención y a la resolución de los problemas concretos planteados por el medio ambiente, gracias a un enfoque interdisciplinario y a la participación activa y responsable de cada individuo y de la colectividad. (Tbilisi,1977)

²⁶ Metodología propuesta por una coalición mundial de organizaciones de interés público, que colaboran para incentivar a nivel nacional la implementación de compromisos para acceder a la información, participación y justicia en la toma de decisiones ambientales.

²⁷ La educación ambiental se concibe como un proceso permanente en el que los individuos y la colectividad cobran conciencia de su medio y adquieren los conocimientos, los valores, las competencias, la experiencia y la voluntad capaces de hacerles actuar, individual y colectivamente, para resolver los problemas actuales y futuros del medio ambiente. Moscú, 1987.

Tabla 10 Fases y etapas que conforman la metodología planteada

FASES Y ETAPAS QUE CONFORMAN LA METODOLOGÍA			
Fase 1 Aprestamiento y movilización de actores	Fase 2 Priorización de temas problemas y compromiso de los actores	Fase 3 Formulación y aplicación de estrategias	Fase 4 Seguimiento y consolidación
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamiento de base de datos: actores y gestores locales • Movilización de actores-gestores • Elaboración compartida de un perfil socio poblacional (rural y urbano) del lugar 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen detallado, caracterización de los problemas • Construcción de marcos de colaboración y formación de consensos • Formalización de compromisos 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de estrategias prioritarias • Negociación y acuerdo sobre planes de acción • Diseño y puesta en marcha de proyectos • Integración de proyectos y planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de los planes de acción o proyectos • Control (monitoreo) y evaluación • Ampliación de escala y réplica (municipal, veredal) • Institucionalización: Las redes de información como espacio de integración y retroalimentación

De igual manera y complementando el tema anterior, surge un complemento referido a la metodología TAI, que agrupa cuatro categorías; en las cuales se analiza: a) El marco legislativo y jurídico general correspondiente y b) Su puesta en práctica. Así entonces, se pretende identificar si existe o no una brecha entre las leyes y políticas y la forma cómo se implementan los principios de acceso (recordemos que en los resultados al objetivo específico N° 1, se evidencia deficiencia en los procesos informativos, en el conocimiento y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana entre otros). A continuación en la tabla N° 11 se explica en mayor detalle la propuesta TAI:

Tabla 11 categoría según metodología TAI

CATEGORÍAS COMPLEMENTARIAS			
Categoría I Acceso a la información	Categoría II Participación.	Categoría III Acceso a la justicia.	Categoría IV Fortalecimiento de capacidades
La información es la base para que el público adquiera conocimientos y tenga la oportunidad de participar en la gestión ambiental.	Es mediante la participación que las personas están en capacidad de expresar sus opiniones, cuestionar decisiones y modificar políticas que pueden afectar a sus comunidades y su ambiente.	A lo largo de esta categoría se busca determinar la suficiencia (o carencias) de los marcos legales nacionales para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales; identificar la situación legal otorgada a los ciudadanos que desean plantear un asunto relativo al acceso a la información o a la participación.	Pretende evaluar tanto el marco jurídico como los esfuerzos del gobierno para fortalecer sus propias capacidades y garantizar que individuos y grupos de la sociedad cuenten con el conocimiento, las capacidades y el apoyo necesarios para obtener información ambiental, para participar en la toma de decisiones y para exigir justicia cuando sus derechos de acceso no han sido respetados.

Las categorías de la metodología procuran generar un diagnóstico sobre el desempeño gubernamental con base en dos conceptos:

Calidad: Se refiere a la capacidad y los esfuerzos por parte del Estado para generar información. Lo que se evalúa es: 1. Cómo se obtiene y sistematiza la información, 2. Cómo se presenta la información, 3. La periodicidad con la que se genera.

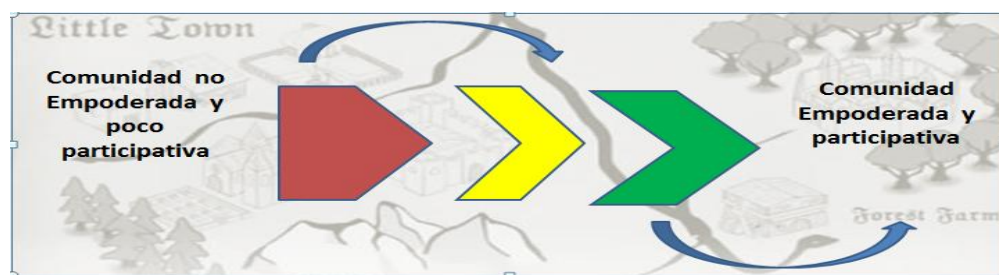
Accesibilidad: Se refiere al grado de dificultad con que el público puede obtener la información. Lo que se evalúa es: 1. Qué tan fácil es para el público acceder a la información, 2. Qué tan oportuna es la respuesta a peticiones de información.

En los anexos N° 4 y N° 5 se encontraran los formatos de trabajo que permiten sistematizar la información relacionada sus fases y sus categorías ya explicadas en la tabla anterior.

Ya propuesta la estructura de la RGS y determinada la estrategia de captura de información, no solo relacionada con los actores claves que integrarán los nodos, sino con relación a los problemas más apremiantes, la búsqueda de alternativas de solución y su articulación con los referentes normativos, se hace indispensable para su implementación, brindar claridad respecto de elementos estratégicos que dinamizarán el trabajo. En tal sentido, se proponen los siguientes elementos que hacen parte de una planeación estratégica y responden al CATWOE propuesto en páginas anteriores:

a) **Componente misional de la RGS.** Un sistema que permita a la comunidad Santuareña, empoderarse de la cultura político-ambiental, para que participe de manera vinculante a través de los PROCEDAS, en los diferentes procesos de planificación y ordenamiento territorial, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Ilustración 12 Grafico misional de la RED.



b) **Principios en los que se debe soportar la RGS.** Los principios son lineamientos por medio de los cuales se ponen en práctica acciones para alcanzar el componente misional. Retomando la Declaración de Identidad acordada en Manchester ²⁸ se puede hacer un paralelo y aplicar algunos principios a la RGS propuesta.

1er. Principio: Membresía abierta y voluntaria. La RGS es una organización voluntaria abierta para todos aquellos actores sociales dispuestos a participar y dispuestos a aceptar las responsabilidades que conlleva la membresía sin discriminación de género, raza, clase social, posición política o religiosa.

2º Principio: Control democrático de los miembros. La RGS redes es una organización democrática controlada por sus miembros, quienes participan activamente en la definición de políticas y en la toma de decisiones. Los actores elegidos para representar a su colectivo responden ante los miembros.

3º Principio: Autonomía e independencia. La RGS es autónoma de ayuda mutua controlada por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo agentes internacionales) o tienen capital (humano-físico-financiero) de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía.

²⁸ Declaración que define los principios cooperativos fundamentales. 1995

4° Principio: Educación, entrenamiento e información. La RGS brinda educación a sus miembros, a sus dirigentes electos, y todos sus actores, de tal forma que contribuyan eficazmente al empoderamiento de una cultura político-ambiental. La RGS informa al público en general acerca de la naturaleza y beneficios del trabajo en RED.

5° Principio: Compromiso con la comunidad. La RGS trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio del empoderamiento de las políticas públicas.

c) **Funciones de la RSG.** Sus funciones consisten en desarrollar estrategias para integrar los procesos en la red, coordinando y programando, de forma participativa, las diferentes actividades que se deben realizar al interior de las áreas de trabajo para el cumplimiento del objetivo de la red. En este sentido: **información, capacitación, gestión, participación y comunicación**, serán las acciones de interés sobre las cuales gire el actuar de la red.

d) **Grupo meta.** Comunidad Santuareña, que se articula a cada uno de los nodos identificados tanto desde la administración municipal, como desde las entidades descentralizadas, los empresarios, las instancias de participación y los organismos de control. (ver gráfico N°16) en el cual se explican los actores institucionales existentes en el municipio de santuario y su relación directa con la comunidad a través de sus funciones.

Gráfico 16 Estructura de la red de gestión social propuesta



9. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

Es claro que el tema de participación ciudadana y los mecanismos por medio de los cuales ésta se puede llevar a la práctica están consagrados por la constitución política, pero como se evidencia en el documento, dichos mecanismos no son conocidos en su totalidad y en muchos de los casos ni siquiera se comprende su finalidad particular. Esta situación, se ve reflejada en situaciones tales, como que la comunidad no orienta sus peticiones de manera oportuna y pertinente frente a inconformidades generadas en torno al tema ambiental.

Importante resaltar que actores institucionales públicos y privados realizan jornadas trabajo educativo tanto a nivel formal, como no formal con la población infantil y juvenil del municipio. Pero no es evidente un proceso de planificación concertado que permita aunar esfuerzos y gestionar de mejor manera los recursos tanto físicos, como financieros. Esta situación, como en la mayoría de los casos en el territorio nacional, genera gasto inadecuado, pérdida de tiempo y desmotivación tanto por parte de dinamizadores, como por parte de actores involucrados en el proceso.

La estructura organizacional del municipio es una estructura rígida, que no permite un flujo de información de manera eficiente puesto que su verticalidad determina como debe fluir la comunicación y en el momento de presentarse una interrupción, los procesos no conducen la información oportunamente, lo que redundo en pérdida de tiempo, desgaste físico, poca difusión de la información entre otras. De ello da cuenta por ejemplo la existencia de páginas web sin actualización permanente, la existencia de correo institucional centrado en la alcaldía.

La administración municipal en cumplimiento de su accionar institucional, ha formulado el SIGAM, promoviendo gestión en los campos de: político, social, económico y tecnológico, pero estos procesos no van más allá de generar sinergias instituciones y de resolver problemas priorizados por “expertos” sin tener en cuenta el sentir de la comunidad, por tal motivo el empoderamiento de dichas herramientas de gestión ambiental fundamentadas legalmente para alcanzar el desarrollo sostenible no son incorporadas en el colectivo y no generan efectos significativos que impacten la calidad de vida de los habitantes del municipio.

El COMEDA se ha implementado a nivel municipal mediante decreto N° 1-30-20-245-009 de 2011, como una instancia de participación que permita generar y fortalecer una cultura ambiental y que propenda por mejorar la calidad de vida de la población. Esta situación debe ser vista como una potencialidad evidente frente al empoderamiento de la cultura político ambiental del municipio, toda vez que su articulación institucional está ajustada al plan decenal de educación ambiental de Risaralda y es desde allí donde se generan directrices para la formación integral de la ciudadanía.

Colombia en materia de participación ciudadana, prestación de servicios, educación, planificación e inversión pública tiene un marco normativo definido y concreto, pero su conocimiento y divulgación en el municipio de Santuario no es oportuno y pertinente, razón por la cual la comunidad al momento de ser consultada sobre estos aspectos evidencia desconocimiento generalizado; lo cual restringe el empoderamiento.

Existe una débil articulación institucional y el municipio se rige más por la implementación de acciones aisladas que complementaria, lo cual se traduce en una débil articulación de la gestión ambiental para el empoderamiento de la cultura política a nivel, intersectorial y dentro del propio gobierno local, genera dispersión o duplicación del esfuerzo. Por tal motivo, al analizar la información que arrojan las encuestas, se ve la ausencia de mecanismos efectivos para la resolución de conflictos ambientales derivados de la gestión ambiental, tanto en el ámbito del gobierno local como de la propia comunidad, generando así pérdida de credibilidad en las instituciones y sus procesos.

La escasa visión sistémica de la problemática ambiental, genera una consideración sectorializada de los problemas; lo cual se traduce en insuficiente definición del papel de los agentes locales no gubernamentales en la gestión ambiental, lo anterior genera en el municipio una débil articulación de la gestión ambiental para el empoderamiento de la cultura política a nivel, intersectorial y dentro del propio gobierno local, genera dispersión o duplicación del esfuerzo.

Santuario tiene avances importantes en torno a la participación ciudadana, pero también tiene espacios de oportunidad para profundizar los alcances e impactos de esa participación. En este sentido es necesario impulsar la propuesta de red de gestión social, y contemplar por lo menos los tres elementos siguientes:

- e) Condiciones institucionales. Revisar y adecuar procesos estratégicos, de manera que incluyan en la medida posible la participación activa de los ciudadanos y sus organizaciones.
- b) Actitudes de los actores. En los servidores públicos debe haber una actitud de apertura y receptividad y compromiso hacia la sociedad, sus organizaciones, y las distintas acciones que se planifican en materia ambiental, puesto que son dichos actores, los depositarios finales de la acción del estado.
- c) Capacidades de los actores. A la par de las actitudes, se deben impulsar las capacidades para la participación ciudadana. En el municipio se debe difundir, sistematizar y replicar experiencias de participación ciudadana, con el fin de permitir que el común de la gente podrían ampliar capacidades para el análisis de la gestión pública, en términos de legalidad, eficiencia e impactos.

Los PROCEDAS, son una herramienta viable para abordar el trabajo comunitario y se deberían implementar pero no a nivel particular y de pequeñas comunidades, sino como estrategias municipales que aglutinen diferentes sectores y actores, con el fin de ser incluyentes. De esta manera se fomenta la Participación ciudadana permitiendo que las personas se informen y opinen responsablemente acerca de un proyecto, Política, Plan o

Norma ambiental específica. De esta manera, la sociedad civil, entre otras cosas, puede aportar antecedentes para una evaluación con un mayor nivel de información, dando transparencia al proceso y solidez a la toma de decisiones de las autoridades.

La existencia de una multiplicidad de disposiciones normativas y operativas de orden nacional, local y municipal genera conflictos por aplicación jurisdiccional, dificultando y en algunos casos limitando la aplicación efectiva de las mismas; lo que redundará en una inadecuada institucionalización, de los mecanismos de participación ciudadana y comprometiendo la acción misma en la gestión ambiental.

RECOMENDACIONES

Es importante generar acciones que redunden en la identificación y definición clara del papel, funciones y competencias de cada uno de los actores claves identificados en la propuesta de red de gestión social, con el fin de generar espacios fundamentados en la planeación estratégica.

Fortalecer mecanismos de identificación, tratamiento y solución de conflictos derivados de la acción y gestión ambiental en la comunidad y el municipio, con el fin de generar experiencias significativas que fomenten la cultura política.

Implementar con mayor fuerza acciones que fomenten el conocimiento de los mecanismos de participación para la gestión ambiental y el empoderamiento de la política, de manera que esta participación se produzca desde el inicio de la consideración de una idea y no solamente cuando el ciudadano se siente afectado, en ajuste al principio de prevención de los conflictos ambientales.

Dinamizar la estrategia propuesta de RGS, tanto de carácter formal como informal, con el fin de que no solamente reciba la opinión, sugerencias o reclamos de la ciudadanía, sino que además la haga partícipe de las decisiones que se tomen y se le informe de los resultados de las acciones que se desarrollen, así como que se le dé la posibilidad de apelación.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Callamand, R. F. (15 de 10 de 2013). *Instituto de Investigaciones y Debate sobre la Gobernanza*. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-392.html>
- Minotta, W. H. (2012). La participacion ciudadana, un reto en la gestion ambiental. *Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimeinto tradicional en la gestión ambiental*.
- Mendoza, J. A. (16 de 06 de 2011). *Santuario*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de <http://santuario-risaralda.gov.co/presentacion.shtml?apc=Ppxx-1-&s=i>
- Seers, D. (19 de 02 de 2011). *Fundacion WEA*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de <http://www.fundacion-wea-cultura.org/Usuarios/9D3576/archivos/Hemeroteca/G82131.13.pdf>
- Print, M. (2010). *British Journal of Educational Studies*. Recuperado el 31 de octubre de 2011,de <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer?pdfviewer?vid=5&hid=10&sid=363be2f-0b65-424e-8f6c-35e4beb241b3%40sessionmgr4>
- Jimenez, C. I., & Quiroga, S. P. (2009). *Aprendamos Jugando Educacion Ambiental para Conocer Nuestro Entorno*. Pereira: Universidad Tecnologica de Pereira.
- Gomez, Y. P. (2009). *Estrategias Para Dinamizar el Sistema de Gestión Ambiental Municipal de Santuario*. Pereira: Universidad Tecnologica de Pereira.
- Juris, J. S., & B, G. H. (2009). *emerging cultures of participation among young global justice activists*. Arizona: Universidad Estatal de Arizona.
- Ayala, M. S. (2009). *Metodología de la Investigación*. Peru: McGraw Hill.
- Henstchel, K. (28 de 03 de 2008). *Eter propaganda onda*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de <http://etherwave.wordpress.com/2008/03/28/writing-about-scientific-culture-hentschel/>
- Folleco, A. C. (20 de 01 de 2007). *Ipiales Times*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de <http://www.ipitimes.com/problemasambientalesb.htm>

- Folleco, A. C. (20 de 01 de 2007). *Ipiales Times*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de <http://www.ipitimes.com/problemasambientalesb.htm>
- Pesci, R. (2007). *Proyectar la Sustentabilidad*. La Plata: CEPA.
- González. F. (2006). En busca de caminos para la comprensión de la problemática ambiental. La escisión moderna entre cultura y naturaleza. Colombia: McGraw Hill.
- Chávez Carapia, Julia del Carmen. Participación social: retos y perspectivas, Ed. UNAM, Plaza y Valdes, México, 2006, p. 11
- Schreiner, G. (2005). *Lo público y lo privado: ¿dicotomía o retroalimentación sistémica?* Argentina: Flasco.
- Krueger, S. J. (2005). Comportamiento político. Recuperado el 12 de 06 de 2012 de <http://www.jstor.org/stable/10.2307/4500191>
- Mansilla & Pansters.(2005). Periodismo participativo. Recuperado el 12 de 06 de 2012 de <http://diegorko.blogspot.com/2012/06/periodismo-participativo-consumo-de.html>
- Ospina, B. h., & Sandoval, J. d. (2005). *La escala de Likert en la valoracion de los conocimientos y actitudes*. Medellin: Universidad de Antioquia.
- Casas, A., & Gutiérrez, M. L. (2005). *Cultura y participación política en jóvenes* . Bogota: Universidad Javeriana.
- Sousa, S. B. (2004). En los modos de producción y de la Ley del Poder Social. *Revista Internacional de Sociología del Derecho*.
- Ziccardi, A. (2004). *participación ciudadana y políticas sociales dell ambito local*. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico.
- Merlin, A. S. (2004). *Libro Blanco de las Ciencias Ambientales*. Alcala: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- Agustín,M. (2003). *Fundamentos Socioculturales de la Educacion*. Chile: Grafica Sur.
- Beck, U. (2003). *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. España: Ediciones Paidós.
- Hilaire, E. G. (25 de enero de 2003). *Educacion Ambiental*. Recuperado el 25 de 10 de 2011, de http://www.cladead.com/cursos/MEDAM/MEDAM-000003/el_ambiente_y_sus_connotaciones.htm

- Willem Assies, M. A. (2002). Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Recuperado el 12 de 06 de 2012 de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30803203>
- González. E. (2001). *Gestión ambiental en pequeños municipios: Ausencia de una propuesta estratégica*. Recuperado el 22 de 11 de 2011. <http://www.encolombia.com/medicina/academedicina/m03JMendoza.htm>.
- Raúl Pacheco Vega, Obdulia Vega López (2001) Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. México.
- Putnam, R. (2000). *El capital social y de la comunidad cívica*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Ambiente, S. D. (10 de Enero de 2000). *Secretaría Distrital de Ambiente: En Bogotá se vive un mejor ambiente*. Recuperado el 15 de 11 de 2011, de http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=602
- Sandoval, M. (2000). *Participación social y política de los jóvenes en el nuevo siglo*. Buenos Aires: CLASCO.
- Molina, N. (1998). *De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género*. Chile: Flasco.
- Brock. D. (1998). *Medidas de calidad de vida en el cuidado de la salud y la ética médica*. México: Fondo de Cultura Económica,
- Capra. F. (1998). *La trama de la vida “una nueva perspectiva de los seres vivos”*. Editorial ANAGRAMA, S.A.
- Ambiente, M. d. (1998). *Lineamientos de Política de Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental*. Bogotá.
- Hernandez Sampieri, R. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hil.
- Pye, L. (1996). *Aspects of political Development*. Boston: Little Brow.
- Maya, C. A. (1995). *La Fragilidad Ambiental de la Cultura*. Manizalez: Universidad Nacional.

- Sunkel, O. (1995). *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América*. Mexico: Fondo para la Cultura de Mexico.
- Zuleta, E. (1995). *Educacion y Democracia, un campo de combate*. Bogotá: Corporacion tercer milenio.
- Ministerio de Educacion Nacional. (08 de Febrero de 1994). Ley genneral de educacion 115. Bogota, Colombia.
- Best, J. (1994). *Investigación Cualitativa*. Madrid: La Muralla.
- Serrano, G. P. (1994). *Investigación Cualitativa: Retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla.
- Sampieri, R. H. (1990). *¿Cómo se originan las investigaciones?* Venezuela: ALFA/GRUPO EDITORIAL.
- Daniel, V. (1986). *Filosofía Ambiental*. Bogota: Nueva America.
- Guzmán, V. V. (1975). *Un Debate en Curso*. santiago de Chile: Internacional ediciones.
- Bertalanffy, L. (1968) *La teoría general de sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. México. Fondo de cultura económica.

Anexo 1



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE
PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS
AMBIENTALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS AMBIENTALES
2012**



Facultad de
Ciencias
Ambientales

Propósito de la encuesta: Evaluar la formación que tienen los actores institucionales en temas relacionados con política ambiental, con el fin de describir como se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales.

Nombre. _____

Edad. _____

Nivel
de residencia.

Primaria	Secundaria	Universidad

educativo. Lugar

Área Rural	Área Urbana

Actividad

Laboral. _____

Participación Ciudadana:

AFIRMACIÓN	RESPUESTA
1. Cuál de los siguientes mecanismos de participación ciudadana, conoce.	
Derecho de Petición	
Audiencia Publica Ambiental	
Acción Popular	
Acción de Tutela	
Acción de Cumplimiento	
Acción de Nulidad	
Consulta Previa a Comunidades Indígenas y Negras	
Veeduría Ciudadana	
Consulta Popular	

AFIRMACIÓN	RESPUESTA		
	SI	NO	NO SE
2. Existe en el municipio una unidad específica encargada de promover la participación ciudadana.			
3. las juntas de acción comunal y juntas administradoras locales, presentes en el municipio, permiten la participación de los ciudadanos en temas ambientales.			
4. En el municipio se fomentan actividades educativas que motiven a los jóvenes para una futura participación en la política local.			
5. El municipio realiza campañas o programas para fomentar la educación en políticas ambientales, relacionadas con agua, fauna, suelo, flora, residuos sólidos, entre otros.			

Participación Comunitaria:

AFIRMACIÓN	RESPUESTA		
	SI	NO	NO SE
1. Se realizan en el municipio actividades entorno a la formación ambiental de la comunidad.			
2. se informa a la comunidad los resultados de las decisiones tomadas en relación a temas ambientales.			

Anexo 2



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE
PEREIRA
FACULTAD DE CIENCIAS
AMBIENTALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS AMBIENTALES
2012**



Facultad de
Ciencias
Ambientales

Propósito de la encuesta: Evaluar la formación que tienen los actores institucionales en temas relacionados con política ambiental, con el fin de describir como se conciben actualmente los espacios y los mecanismos de Participación Ciudadana que se emplean en el municipio para implementar las políticas públicas ambientales.

Nombre. _____

Edad. _____

Nivel
de residencia.

Primaria	Secundaria	Universidad

educativo. Lugar

Área Rural	Área Urbana

Actividad

Laboral. _____

Para responder la encuesta tenga en cuenta los siguientes valores ya que los números están relacionados con la respuesta.

Participación Ciudadana: (Acciones educativas formales, no formales e informales realizadas en el municipio por actores públicos y/o privados)

AFIRMACIÓN				Alternativa de Respuesta		
1. Que mecanismos de participación ciudadana se han hecho visibles con mayor frecuencia en el municipio.				Bajo Grado	Medianamente	En alto grado
Derecho de Petición	Sí	No	No Se			
Audiencia Publica Ambiental	Sí	No	No Se			
Acción Popular	Sí	No	No Se			
Acción de Tutela	Sí	No	No Se			
Acción de Cumplimiento	Sí	No	No Se			
Acción de Nulidad	Sí	No	No Se			
Consulta Previa a Comunidades Indígenas y Negras	Sí	No	No Se			
Veeduría Ciudadana	Sí	No	No Se			
Consulta Popular	Sí	No	No Se			

AFIRMACIÓN	Alternativa de Respuesta		
	Bajo Grado	Medianamente	En alto grado
2. Existe en el municipio una unidad específica encargada de promover la participación ciudadana. Sí No No Se			
3. En el municipio se promueven actividades educativas que permitan conocer las instituciones sociales, políticas y cívicas que existen en el territorio. Sí No No Se			
4. Se fomentan en el municipio actividades educativas que promuevan la participación ciudadana en temas ambientales a través de referéndum, derechos de petición, acción de cumplimiento entre otras. Sí No No Se			
5. El municipio cuenta con un área específica que promueva la participación ciudadana en temas relacionados con la planificación y la solución de problemas.			
6. Existe en el municipio mecanismos adecuados de atención al público y recepción de inquietudes frente a los problemas ambientales. Sí No No Se			
7. las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales y otras organizaciones presentes en el municipio, promueven la participación de la ciudadanía en temas ambientales. Sí No No Se			
8. En el municipio se fomentan actividades educativas que motiven a los jóvenes para una futura participación en la política local.			
9. El municipio difunde y estimula la participación ciudadana para la gestión ambiental a través de campañas radiales, publicitarias y televisivas. Sí No No Se			
10. El municipio realiza campañas o programas para fomenta la educación en políticas ambientales, relacionadas con agua, fauna, suelo, flora, residuos sólidos entre otros. Sí No No Se			

Participación Comunitaria:

AFIRMACIÓN	Alternativa de Respuesta		
	Bajo Grado	Medianamente	En alto grado
1. En el municipio se promueve la participación de la comunidad (barrio, comuna, junta de acción comunal, junta administradora local) con el fin de aportar soluciones a los problemas ambientales. Sí No No Se			
2. En el municipio se realizan actividades educativas que le permitan a la comunidad entender temas relacionados con el ambiente, los problemas ambientales y la política ambiental. Sí No No Se			
3. En el municipio se promueve el conocimiento de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en cuanto a la protección ambiental. Sí No No Se			
4. El municipio invita públicamente a la comunidad para que participe activamente en temas relacionados con la planificación ambiental. Sí No No Se			
5. El comité municipal de educación ambiental, en su plan de acción contempla educar a la comunidad en temas relacionados con el ambiente, sus problemas y alternativas de solución. Sí No No Se			
6. El consejo municipal de cultura ha realizado actividades educativas entorno a la formación ambiental de la comunidad.			
7. El consejo municipal de juventud ha realizado actividades educativas entorno a la formación en ambiental de la comunidad. Sí No No Se			
8. El consejo municipal de cultura ha generado programas de educación ciudadana respecto a la participación comunitaria en temas relacionados con política y solución de problemas ambientales.			
9. Desde la secretaria de educación se promueve la formación en temas relacionados con el ambiente, sus problemas y alternativas de solución. Sí No No Se			
10. Se informa a la comunidad los resultados de la atención de sugerencias efectuadas en relación con los temas ambientales. Sí No No Se			

3. Política pública y su articulación a planes, programas y proyectos ambientales.

AFIRMACIÓN	Alternativa de Respuesta		
	Bajo Grado	Medianamente	En alto grado
1. La agenda ambiental, los planes, programas y proyectos ambientales se formulan con participación activa de la comunidad. Sí No No Se			
2. El sistema de gestión ambiental municipal SIGAM articula realmente los temas de política pública al tema ambiental.			
3. Existe articulación entre POT, agendas ambientales y planes de acción de las diferentes organizaciones sociales existentes en el municipio. Sí No No Se			
4. La autoridad ambiental y el municipio planifican conjuntamente la implementación de políticas públicas en los planes, programas y proyectos. Sí No No Se			
5. La dimensión política incluye temas relacionados con gobernabilidad. Sí No No Se			

4. Sostenibilidad, territorio y gobernabilidad.

AFIRMACIÓN	Alternativa de Respuesta		
	Bajo Grado	Medianamente	En alto grado
1. Son claras las políticas de gestión territorial del municipio. Sí No No Se			
2. Las políticas públicas ambientales implementadas en el municipio contribuyen a alcanzar la sostenibilidad. Sí No No Se			
3. Las actividades productivas contribuyen a la sostenibilidad social y natural. Sí No No Se			
4. Existe una cultura ambiental en el municipio que promueva la sostenibilidad. Sí No No Se			
5. La ciudadanía se involucra en los procesos de gobernabilidad desde las políticas ambientales. Sí No No Se			
6. La participación social es vista como elemento clave para el ordenamiento territorial. Sí No No Se			

5. Proyección en el tiempo

AFIRMACIÓN	Alternativa de Respuesta		
	Si	No	Cual
1. Ha utilizado un mecanismos de participación ciudadana			
2. Ha recurrido a una a unidad de la administración municipal para hacer valer sus derechos			
3. Ha participado en acciones educativas o de participación ciudadana en relación con temas ambientales			
4. Conoce el papel que juegan las juntas de acción comunal u organizaciones similares frente a temas ambientales			
5. Sabe de actividades relacionadas con la gestión ambiental que se realizan con la comunidad			
6. Ha participado activamente en proyectos ambientales			

Anexo 3

Análisis de las fases para la consolidación de la RGS

Fase 1: Aprestamiento y movilización de actores

- Levantamiento de base de datos: En esta primera etapa debe recurrirse a las entidades municipales encargadas de los vínculos con los distintos grupos ciudadanos y a las asociaciones comunitarias para actualizar, junto con ellas, las bases de datos de los actores del territorio.

- Movilización de actores-gestores. Los actores que habitan o tienen interés en los territorios identificados deben ser consultados de forma amplia sobre los distintos temas relacionados la apropiación del tema político y la calidad de vida. Después de haber sido identificados los actores principales, se deberán especializar las bases de datos recurriendo a las instituciones del ramo y a los mismos actores comunitarios a través de los medios de comunicación convencional: teléfono, radio, televisión, entre otros.

En esta fase de acercamiento, se debe garantizar la representación de los grupos más vulnerables (minorías étnicas, grupos de mujeres, no propietarios, entre otros) que habitualmente son marginados de los procesos de concertación política²⁹.

- Elaboración compartida de un perfil socio poblacional y (rural y urbano) del contexto. Las acciones que se adelanten en el marco de la gestión social deben estar anteceditos por una caracterización social, económica del área en cuestión, y serán elaborados juntamente por los actores comunitarios e institucionales. La certeza de conocer los elementos vinculantes y el tipo y escala de problema o necesidad a resolver, será garantía del inicio de la solución.

Fase 2: Priorización de temas problemas y compromiso de los actores

- Examen detallado / caracterización de los problemas. En la caracterización detallada del territorio deben precisarse las áreas de intervención, la disponibilidad de recursos, los compromisarios, el plan de acción y la formulación de las estrategias prioritarias. Se trata de realizar un ejercicio prospectivo (escenarios futuros) que sintetice el conocimiento y los recursos disponibles.

- Construcción de marcos de colaboración y formación de consensos. Los agentes promotores deberán preparar un plan de convocatoria (público, privado y comunitario) en el territorio para debatir los distintos aspectos de la caracterización (fase 1) y establecer consensos respecto de la forma de operar y aquellos aspectos propios de la conformación de la red: miembros, sede y reglamento.

- Formalización de compromisos. Como resultado de las reuniones preliminares de las cuales debe elaborarse una memoria, cada uno de los asociados asumirá los compromisos

²⁹ Al respecto, el Documento Cátedras y Encuentros Urbanos 2008, recomienda no comenzar las discusiones pretendiendo definir las estructuras jerárquicas como juntas directivas, coordinadores, voceros; ni tampoco iniciar discutiendo la personería jurídica de los actores.

propios al acompañamiento futuro de la red en aquellas labores consecuentes con el lugar social que ocupa en el territorio. Para formalizar los compromisos, los actores lo harán públicamente frente a los asociados en la modalidad de pacto.

Fase 3: Formulación y aplicación de estrategias

- Formulación de estrategias prioritarias. En esta etapa, ya los actores se conocen y han intercambiado posturas e información sobre su experiencia en procesos similares; en términos cualitativos, es posible conocer las limitaciones y posibilidades de éxito de la gestión de la red. Igualmente, deben estar conciliados los intereses opuestos; pues se ha elaborado un diagnóstico detallado de la zona y se han establecido los marcos de colaboración, formación de consensos y formalización de compromisos. Es el momento en que se conforman los equipos de trabajo y se acuerdan las tareas de mayor valor estratégico.

- Negociación y acuerdo sobre planes de acción. Ahora, se inicia la aplicación de las estrategias prioritarias. En esta etapa, los equipos de trabajo consolidan la información documental, validan las memorias del proceso, aseguran compromisos e inician el trabajo técnico tendiente a elaborar los planes de acción.

- Diseño y puesta en marcha de las acciones. La red asumirá la responsabilidad de la puesta en marcha del proyecto. Además, es importante anotar que no existe un proyecto único o modelo; los proyectos pueden ser tan disímiles como contextos existan. El éxito estará dado por la rigurosidad del diagnóstico y el apego a la metodología que se aplique.

Una vez realizada la intervención, y como se ha planteado para la operación de las RGS, se firmará un pacto entre los actores institucionales y las comunidades, en las que se comprometen, por un lado, a crear equipos de trabajo compartido que garantice la sostenibilidad de la red; a promover la capacitación permanente, a establecer mecanismos de comunicación bidireccional oportunos, a gestionar y desarrollar iniciativas que permitan el empoderamiento político y la participación activa. Por su parte, los actores institucionales (públicos/privados), se comprometerán a brindar capacitación y asesoría continua.

- Integración de proyectos y planes en focos estratégicos. En esta etapa, el equipo de trabajo realiza un balance sobre la realidad del proyecto (s) y cruza los avances frente a las exigencias mínimas de factibilidad; es el momento del replanteo en cuanto al enfoque estratégico. Se trata de ratificar la disponibilidad de los recursos y el apego a los acuerdos con las instituciones y sus requerimientos legales.

A medida que el proceso de involucramiento avanza, debemos enfocarnos en los actores clave (los de mayor representatividad, los de mayor tradición cooperativa; en fin, aquellos de los que se pueda inferir mayores niveles de compromiso y persistencia). Aquellos actores que se encuentran en el territorio en cuestión, que se afectan o que influyen su dinámica de forma directa; Aquellos que son depositarios del bien común, los que cuentan con la información sociocultural del lugar y quienes facilitarían los vínculos entre cooperantes; Aquellos que por la tradición o por la pericia técnica y operativa conozcan de la mecánica de involucramiento con otros actores y agentes del espacio público.

Fase 4: Seguimiento y consolidación

- Puesta en marcha de los planes de acción o proyectos para apropiación de una cultura político-ambiental. Esta etapa se desarrolla durante toda la fase 4 y es el resultado de la aplicación de los acuerdos. La mayor carga de trabajo recae sobre la red y éste, a su vez, acordará un cronograma de presentaciones de seguimiento a los miembros de la misma. El valor del ejercicio reafirma el compromiso de los asociados y canaliza las energías y el tiempo previsto para el cumplimiento de las metas.
- Control (monitoreo) y evaluación. En el tiempo de la presentación de los avances, la red dispondrá de un formato que recoge las observaciones de los miembros, y los resultados de su aplicación se presentarán en la siguiente reunión. Se trata de un formato simple de memoria o plano guía que contiene los datos básicos de protocolo: fecha, nombres, temas, compromisos y responsables.
- Ampliación de escala y réplica (de lo zonal a lo local). Cada una de las etapas adelantadas ha sido registrada por módulo, y con el conjunto de módulos o etapas se constituye la memoria del proceso. El propósito es construir un documento de soporte que sirva para los próximos procesos. Se trata de que la experiencia sea replicable y susceptible de aplicar en una escala mayor; por ejemplo, pasar de una vereda a un corregimiento, de un proyecto ciudadana a uno educativo.
- Institucionalización. En términos generales, se trata de establecer un procedimiento para formular proyectos asociativos en temas relacionados con la política ambiental y su apropiación para el mejoramiento de la calidad de vida. Éste debe ser un hábito que promuevan las instituciones, los mismos ciudadanos y sus representantes en todas las instancias sociopolíticas y económicas.

Anexos 4 y 5

Ruta de trabajo relacionada con el manejo de información referida a las fases y a las categorías propuestas por la metodología TAI.

Matriz de análisis

CUADRO RESUMEN DE LA METODOLOGÍA					
CATEGORIA	ELEMENTO A ANALIZAR				
	CALIDAD			ACCESIBILIDAD	
	Cómo se obtiene y sistematiza la información	Cómo se presenta la información	La periodicidad con la que se genera	Qué tan fácil es para el público acceder a la información	Qué tan oportuna es la respuesta a peticiones de información
Acceso a la información					
Participación.					
Acceso a la justicia					
Fortalecimiento de capacidades					

Matriz de análisis complementaria

CUADRO RESUMEN DE LA METODOLOGÍA					
CATEGORIA	ELEMENTO A ANALIZAR				
	Estado del Arte	Compromisos	Negociaciones y acuerdos	Monitoreo	Institucionalización
Aprestamiento y movilización de actores					
Priorización de temas problemas y compromiso de los actores					
Formulación y aplicación de estrategias					
Seguimiento y consolidación					